

## ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ 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 และงบประมาณหรือไม่

## ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามกระบวนการร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่จะยึดถือไว้ซึ่งหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในส่วนวิธีการปกครองแบบรัฐสภาซึ่งสมาชิกรัฐสภานับว่าเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญต่อระบบรัฐสภาเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนปวงชนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน โดยตรงหรือได้รับการสรรหาให้เข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาแทนประชาชน ซึ่งสมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒

ยังได้บัญญัติรองรับหลักการเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๓ ก็ได้บัญญัติว่าก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภา ที่ตนเป็นสมาชิกว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญทุกประการ ถือเป็นคำมั่นสัญญาที่สมาชิกวุฒิสภามีต้องยึดถือในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด ในฐานะผู้แทนปวงชนอันเป็นตำแหน่งสำคัญที่ต้องดำรงอยู่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตอย่างแท้จริง สำหรับหลักการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม บัญญัติให้สมาชิกคนหนึ่ง ย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่กรณีถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาว่าการออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเรื่องเฉพาะตัวของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนที่มาแสดงตนในการประชุม เพื่อพิจารณาญัตติต่าง ๆ แต่ครั้งด้วยตนเองและสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในแต่ละเรื่องได้เพียงครั้งละหนึ่งเสียงเท่านั้น การกระทำใดที่เป็นเหตุให้การลงคะแนนผิดไปจากความเป็นจริง การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงในประเด็นนี้มีว่า นางสาวรังสิมา รอดรัศมี พยานที่รู้เห็นเหตุการณ์ในการใช้บัตรลงคะแนนแทนกันตามคำร้องของผู้ร้องที่ ๒ มีหนังสือชี้แจงลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๗ และมาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า พยานเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสมุทรสงคราม พรรคประชาธิปัตย์ ได้ร้องเรียนกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้บัตรลงคะแนนแทนกันมาโดยตลอด แต่ประธานในที่ประชุมเพิกเฉยไม่ดำเนินการใด ๆ เหตุที่พยานร้องเรียนเนื่องจากเกรงว่าองค์ประชุมไม่ครบตามที่กำหนดไว้และไม่ให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ในคลิปวิดีโอที่อ้างเป็นพยานหลักฐานในคดีนี้ พยานได้เห็นเหตุการณ์ที่นายนิรุต ทองธีราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสกลนคร ใช้บัตรแสดงตนและลงคะแนนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่นหลายครั้ง รวมทั้งในขณะที่รัฐสภาประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งพยานเคยนำเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

และมีอาจถือเป็นมติที่ชอบของรัฐสภาในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม สำหรับในคดีนี้ พยานยืนยันว่านายนิศร ทองธิราช ได้ใช้บัตรแสดงตนและลงคะแนนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่น ในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๖ และมาตรา ๒๐ ตามคลิป์วิดีโอที่ประกอบคำร้องของผู้ร้องที่ ๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่เกิดขึ้น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ในวาระที่สอง มาตรา ๖ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ และตามคลิป์วิดีโอที่ประกอบหนังสือชี้แจงของพยาน ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๗ ที่เกิดขึ้นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว วาระที่สอง มาตรา ๒๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งคลิป์วิดีโอทั้งสองนั้น พยานได้ให้เจ้าหน้าที่บันทึกภาพเหตุการณ์การลงคะแนนไว้เพื่อเป็นหลักฐาน แต่พยานไม่สามารถนำเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมาเบิกความเป็นพยานต่อศาลได้ เพราะเกรงว่าจะเกิดภัยอันตราย

ทางไต๋สวนของศาลได้ความว่า เสียงพูดในคลิป์วิดีโอที่อ้างว่าเป็นการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร สอดคล้องกัน ประกอบกับภาพในคลิป์วิดีโอที่อ้างว่าเป็นการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... วาระที่สอง มาตรา ๖ นั้น แม้จะมีเสียงรบกวนหรือไม่ชัดเจน แต่ก็ปรากฏเสียงของประธานในที่ประชุมขณะนั้น ซึ่งนางสาวรังสิมา รอดรัศมี และนายนิศร ทองธิราช ให้การยืนยันตรงกันว่า เป็นเสียงของนายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ ที่ประกาศเสียงการนับองค์ประชุมในการลงมติ ตามมาตรา ๖ ซึ่งได้ยืนยันชัดเจนว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงตนเป็นองค์ประชุมในมาตราดังกล่าว จำนวน ๓๑๐ คน ตรงกับองค์ประชุมและการลงมติตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ นอกจากนี้ ภาพในคลิป์วิดีโอที่อ้างว่าเป็นภาพการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๒๐ นั้น ก็ได้ปรากฏคำพูดของประธานในที่ประชุมเพื่อให้ลงมติว่าเพิ่มความเป็นมาตรา ๒๐ ตามที่มีผู้สงวนคำแปรไว้หรือไม่ ซึ่งตรงกับข้อเท็จจริงในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สอง ตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเช่นกัน จึงเชื่อได้ว่า คลิป์วิดีโอที่อ้างดังกล่าว เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อครั้งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ

กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๖ และมาตรา ๒๐ ตามที่ผู้ร้องที่ ๒ กล่าวอ้างจริง

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายนิศร ทองธิดราช ได้เบิกความในชั้นไต่สวนอ้างว่า ภาพในคลิปวิดีโอเป็นกรณีที่นายนิศร ทองธิดราช ใช้บัตรลงคะแนนของตนเองในการแสดงตนและลงมติ ซึ่งนายนิศร ทองธิดราช มีบัตรลงคะแนนหลายใบทั้งบัตรจริงและบัตรสำรอง แต่ในทางไต่สวนพบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีบัตรลงคะแนนฉบับจริงได้เพียงคนละหนึ่งใบ และจะขอบัตรสำรองได้อีกหนึ่งใบ และบัตรสำรองจะไม่มีรูปภาพเจ้าของบัตรและเป็นบัตรสีชมพู ส่วนภาพที่ปรากฏในคลิปวิดีโอดังกล่าว เห็นได้ว่า บัตรทุกฉบับที่นายนิศร ทองธิดราชเสียบในเครื่องอ่านบัตรและกดปุ่มแสดงตนหรือลงมติดีมีรูปภาพปรากฏอยู่ทุกฉบับ จึงเชื่อว่า นายนิศร ทองธิดราช ได้ใช้บัตรแสดงตนและลงมติแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ตามที่ผู้ร้องที่ ๒ กล่าวอ้าง และการกระทำดังกล่าวนอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ และขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๓ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม และมาตรา ๓ วรรคสอง

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ มีเจตนารมณ์ให้การจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามวินัยทางการเงินการคลัง ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ และการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องมีเอกสารประกอบแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายรับและสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ อันกระทบถึงการจ่ายเงินและภาระผูกพันทางทรัพย์สินของแผ่นดิน และให้มีการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรอบการใช้จ่ายของรัฐและแนวทางการจัดทำงบประมาณ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติหลักการทั่วไปของการจ่ายเงินแผ่นดินโดยให้กระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย วรรคสอง บัญญัติให้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ คณะรัฐมนตรี มีอำนาจโอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจไปใช้ในรายการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันที และให้รายงานรัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า และวรรคสาม บัญญัติให้ในกรณีที่มีการโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่นของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ให้รัฐบาลรายงานรัฐสภาเพื่อทราบทุกเดือน

เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย ดังนี้ ประการแรก กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ได้แก่ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ตราขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน ประการที่สอง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการงบประมาณ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ลักษณะของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ การโอนงบประมาณรายจ่าย และการควบคุมงบประมาณ ประการที่สาม กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งอาจมีการตราขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ อันเป็นกฎหมายที่อนุญาตให้รัฐบาลโอนงบประมาณตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนำไปใช้จ่ายในรายการอื่นได้ และประการที่สี่ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ได้แก่ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนด

การจัดระบบการควบคุมเงินแผ่นดิน โดยให้หัวหน้าส่วนราชการที่ได้รับหรือได้จัดเก็บเงินที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล มีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าคลัง และกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินจากคลังให้กระทำได้แต่เฉพาะที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

กรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป การจ่ายเงินแผ่นดินในกรณีเช่นว่านี้ จึงเป็นการจ่ายจากเงินคงคลัง เนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐบาลจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนที่จะมีกฎหมายดังกล่าว อนุญาตให้กระทำได้ แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องจ่ายโดยเร็ว จึงต้องมีการตั้งงบประมาณรายจ่าย ชดใช้เงินคงคลังที่ถูกใช้ไปก่อนในปีงบประมาณถัดไป โดยต้องระบุแหล่งที่มาของเงินรายได้เพื่อชดใช้เงินคงคลังที่ได้จ่ายไปก่อนแล้วด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความแน่นอนว่าเงินคงคลังที่จ่ายไปก่อนดังกล่าว ได้รับชดใช้คืนอย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงตัวเลขทางบัญชีเท่านั้น และฝ่ายนิติบัญญัติได้ทราบถึงสถานการณ์ทางการเงินการคลังของประเทศในการนำไปใช้ประกอบการพิจารณากำหนดงบประมาณรายจ่ายที่เหมาะสมและสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารตามระบบรัฐสภา ซึ่งมีผลให้เกิดความโปร่งใส และป้องกันมิให้เงินคงคลังสูญเสียไปอันมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อระบบการเงินการคลังและงบประมาณของประเทศ

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติกรณีเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปีโดยให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป และวรรคสอง บัญญัติกรณีการใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่ง ต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ ซึ่งก็ได้แก่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ ถึงมาตรา ๑๖๙ ด้วย

เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีเงินดังกล่าว มีหน้าที่ต้องรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป เพื่อให้รัฐบาลรับรู้สถานะ

ทางการเงินนอกงบประมาณที่แท้จริงของประเทศ และรัฐสภาสามารถตรวจสอบการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวได้ อีกทั้งเพื่อให้การใช้จ่ายเงินดังกล่าวเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ อันนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ทางการเงินการคลังที่สมบูรณ์และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงด้านการเงินการคลังของประเทศได้ถูกต้อง โดยอยู่ภายใต้หลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม โดยการใช้มาตรการทางการเงินการคลังที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และมีมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่เหมาะสม เพื่อให้การใช้จ่ายของรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

เบื้องต้นจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีสถานะเป็นเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อนำไปดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ในอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นสำคัญ และรองรับการที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนใน พ.ศ. ๒๕๕๘ อันมีผลเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อการลงทุนของภาคเอกชนว่า โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศไทยจะสามารถดำเนินการสร้างแล้วเสร็จอย่างแน่นอน และจากทางใต้สวนผู้แทนรัฐบาลยอมรับว่า ความจำเป็นต้องมีโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่ใช่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ถึงขนาดที่ต้องตราพระราชกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ แต่มีความจำเป็นรีบด่วนต่อเศรษฐกิจในระดับหนึ่งที่ไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณปกติได้ เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า การใช้จ่ายเงินในระบบงบประมาณปกติมีข้อจำกัดหลายประการ ที่ทำให้การดำเนินโครงการขาดความต่อเนื่องและอาจทำให้โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งตามยุทธศาสตร์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดำเนินการไม่สำเร็จตามเป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนดได้ หรือหากดำเนินการสำเร็จได้ก็ต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานเกินไปจนทำให้ประเทศไทยสูญเสียโอกาสที่จะได้รับประโยชน์ในทางเศรษฐกิจจากโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวและสูญเสียความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่น ๆ ในระยะยาวได้ ซึ่งเห็นได้จากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่ผ่านมาของประเทศไทย โดยใช้ระบบงบประมาณตามปกติ เช่น การพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐานของการรถไฟแห่งประเทศไทย โครงการก่อสร้างทางสายหลัก ๔ ช่องจราจร เป็นต้น จึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นเพื่อใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณด้วยวิธีพิเศษ

ในชั้นการไต่สวนพยานผู้เชี่ยวชาญของศาล จำนวน ๕ คน ให้ถ้อยคำโดยสรุปความได้ ดังนี้

๑. นายพิสิฐ ลี้อาธรรม อดีตกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗ และมาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่บัญญัติหลักการเพื่อพิทักษ์วินัยการเงินการคลังไว้เป็นหมวดหมู่ ในหมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ เนื่องจากคาดว่าประเทศต่าง ๆ ในโลก จะประสบปัญหาวิกฤตการเงินการคลัง อันเนื่องจากวินัยการคลังหละหลวม รัฐบาลใช้จ่ายเพื่อโครงการ ประชานิยมมากเกินไป ส่งผลให้เกิดการขาดดุลการคลังมากขึ้น ภาระหนี้รัฐบาลสูง และยังเป็นแหล่งที่มีการทุจริต ทำลายหลักคุณธรรม ส่งผลกระทบในสังคมและก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและระบบ การเงินของประเทศต่าง ๆ เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ จึงมีขึ้นเพื่อเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาล ด้านความโปร่งใส การถ่วงดุล และการรักษาความมั่นคงของระบบการคลัง แต่ก็ยังให้มีความคล่องตัว เพื่อสนับสนุนการบริหารราชการของรัฐบาลให้มีความต่อเนื่อง

สำหรับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ที่กำหนดให้มียุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศเป็นเรื่องที่ดีและสมควรมีไว้ให้เป็นแผนแม่บทเพื่อพัฒนาระบบ การคมนาคมขนส่งของประเทศไทยให้มีความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ ซึ่งในการจัดทำยุทธศาสตร์ และแผนงานควรมีการปรับปรุงให้เหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ โดยจัดลำดับความสำคัญโครงการ มีการเชื่อมโยงระบบในพื้นที่ มีการแบ่งการก่อสร้างเป็นระยะ แต่สำหรับโครงการสาธารณูปโภค ตามที่ปรากฏในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่เพิ่งเริ่มต้น จึงต้องมีการศึกษา และออกแบบเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งจะต้องใช้เวลาหลายปีไม่ใช่เร่งรีบดำเนินการ โดยข้ามขั้นตอนการกลั่นกรองตรวจสอบ ในส่วนของการกู้หรือการหาแหล่งเงินเพื่อก่อสร้าง ควรพิจารณา ดำเนินการเท่าที่จำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ โดยกระทรวงการคลังควรมีการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ให้ชัดเจนเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคง และการอนุมัติการกู้เงินก้อนใหญ่อย่างทันทีทันใดนั้น



จะผิดหลักการที่ดีในการบริหารโครงการลงทุนขนาดใหญ่และเพิ่มความเสี่ยงทางการคลังให้มากยิ่งขึ้น แต่หากรัฐบาลมีการดำเนินการในโครงการนี้อย่างพอดี ด้วยวงเงินที่เหมาะสมจะมีประโยชน์มาก เพราะจะเป็นเครื่องมือช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ ช่วยแก้ไขปัญหาการว่างงานให้ประชาชนมีงานทำ และรัฐบาลมีรายได้มาชำระหนี้ อย่างไรก็ตาม อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจการเงินในเรื่องของมูลค่าเพิ่มที่จะมีผลต่อรายได้ประชาชาติ หรือ GDP เพราะสินค้าและปัจจัยการผลิตหากมีการนำเข้าเพื่อโครงการลงทุนเหล่านี้มากเกินไปจะกระทบต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งกระทบดุลบัญชีเดินสะพัดและค่าเงินบาทซึ่งอาจจะนำประเทศเข้าสู่วิกฤตทางการคลัง และหากร่างพระราชบัญญัติกู้เงินนี้ตกไปไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะไม่สามารถดำเนินโครงการก่อสร้างรถไฟและระบบขนส่งสาธารณะได้ รัฐบาลยังสามารถอาศัยวงเงินงบประมาณและวงเงินกู้ รวมทั้งวงเงินที่ค้ำประกันเพื่อก่อนนี้ผูกพันในการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยทำอย่างรอบคอบและค่อยเป็นค่อยไปตามแผนแม่บทและกรอบวินัยการเงินการคลังที่ได้วางไว้ เท่าที่ผ่านมารัฐบาลก็ไม่เคยใช้วงเงินตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือกู้เงินต่างประเทศได้เต็มวงเงิน และตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ หากมีการดำเนินการใช้วงเงินกู้ตามช่องทางเหล่านี้ก็ต้องอยู่ในกรอบที่มีการกลั่นกรองและสามารถตรวจสอบได้

๒. นายทง พิทยะ มีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗ และมาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... เป็นการกู้เงินจำนวนถึงสองล้านล้านบาท ภายในระยะเวลา ๗ ปี ซึ่งไม่ใช่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน โดยเป็นการแย่งงบลงทุนของกระทรวงคมนาคมออกมาต่างหาก จากวิธีการงบประมาณตามปกติโดยอ้างว่าเพื่อความคล่องตัวและความต่อเนื่องของโครงการ แต่โครงการจำนวนหลายโครงการไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะกู้เงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีรถไฟความเร็วสูงในขณะนี้ นอกจากนั้น ยังมีปัญหาด้านความเสี่ยงทางการเงินที่เกิดขึ้นจากผลกระทบในการรักษาระดับเปดานหนี้ไม่ให้เกินร้อยละ ๖๐ เนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจโลกที่ไม่แน่นอนและอัตราดอกเบี้ยที่มีแนวโน้มจะสูงขึ้นในอนาคต รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจที่ต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

ยิ่งไปกว่านั้น หากการตราพระราชบัญญัตินี้สามารถกระทำได้อย่างส่งผลให้การลงทุนของรัฐในอนาคต จะมีการตรากฎหมายในทำนองเดียวกันเพื่อไม่ต้องดำเนินการตามระบบงบประมาณปกติอีกต่อไป

๓. นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล มีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ และ มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า การบริหารการเงินการคลังของประเทศต้องมีความมั่นคง ในการรักษาสถานภาพทางเศรษฐกิจให้มีความน่าเชื่อถือเป็นที่ประจักษ์ โดยการยึดถือกรอบวินัยการเงิน การคลังอย่างเคร่งครัด การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมโดยรัฐสภา และมีขั้นตอนการใช้จ่ายเงินและการติดตามตรวจสอบที่รัดกุม สำหรับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... หากมีการดำเนินการแล้วจะมีผลเสียต่อระบบการเงิน การคลังของประเทศเป็นอย่างมาก ประการแรก รัฐสภาจะไม่สามารถกำกับควบคุมการใช้จ่ายเงินในโครงการเหล่านี้ได้อย่างรัดกุมและถี่ถ้วน ไม่เหมือนกับ กรณีการดำเนินการในรูปของพระราชบัญญัติงบประมาณตามปกติ นอกจากนี้ มาตรา ๑๘ แห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ฝ่ายบริหารรายงานการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น จึงเป็นการตัดกระบวนการถ่วงดุลในการกำกับควบคุม จากรัฐสภาออกไป ประการต่อมา โครงการลงทุนพื้นฐานในร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นกลไกการขนส่งหลัก ขนาดใหญ่ มีการเชื่อมโยงเครือข่ายทั้งในและต่างประเทศ นอกจากนี้ มีวงเงินลงทุนที่สูงเป็นประวัติการณ์ โครงการเช่นนี้เป็นกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญยิ่งของประเทศ ซึ่งโดยปกติจะมีขั้นตอนการพิจารณา ในด้านต่าง ๆ อาทิ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคม ผลกระทบต่อการเมือง ระหว่างประเทศ เป็นต้น จึงไม่ควรดำเนินการอย่างรีบเร่ง สมควรจะมีการปรึกษาหารือกันในรัฐสภา อย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อกำหนดวิธีการคัดเลือกโครงการ ลำดับความสำคัญก่อนหลัง และคำนึงถึง ความสามารถในการชำระหนี้ ซึ่งวิธีการดำเนินการที่รอบคอบรัดกุมดังกล่าวมีการกำหนดไว้แล้วในขั้นตอน การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ และมาตรา ๑๖๘ ประการสุดท้าย หากมีการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็จะเท่ากับ เปิดช่องให้ในอนาคต รัฐบาลสามารถนำเสนอกฎหมายเพื่อโครงการต่าง ๆ โดยไม่ผ่านกระบวนการงบประมาณ ซึ่งต่อไปก็จะสามารถเสนอกฎหมายทำนองนี้ได้อีกโดยไม่จำกัด ทำให้เจตนาธรรมเนียมในการกำกับควบคุมโดยรัฐสภา ผ่านกระบวนการงบประมาณไม่ได้ผล เพราะฉะนั้น การใช้เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้

จึงเป็นการหลีกเลี่ยงที่ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในหมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ ตั้งแต่มาตรา ๑๖๖ ถึงมาตรา ๑๗๐ ซึ่งรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ รัฐสภากำกับควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลผ่านกระบวนการงบประมาณ จึงมีเจตนารมณ์ให้รัฐบาล ต้องนำเงินที่ได้จากการกู้โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว นำส่งคลังเสียก่อนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง เพื่อให้การเบิกเงินนำไปใช้จ่ายภายหลังจะต้องอยู่ในกรอบของวิธีการงบประมาณ ดังนั้น มาตรา ๖ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในหมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ

๔. นางสาวประพิร์ อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาการแทนผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๗ และ มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า เงินแผ่นดิน มีความหมายว่า บรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีใช่เป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในความครอบงำหรืออำนาจสั่งการใด ๆ ตามกฎหมายของเอกชน ที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือครอบครองของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเงินที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับมาเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็เงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือ จากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ ของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ และไม่ว่าจะเป็นเงินรายได้ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินหรือไม่ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินก็ตาม เพราะฉะนั้น “เงินแผ่นดิน” มีความหมายกว้างกว่า “เงินรายได้แผ่นดิน” กล่าวคือ เงินแผ่นดินรวมถึงเงินรายได้ที่หน่วยงานของรัฐ ต้องส่งเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินตามกฎหมาย และเงินที่มีกฎหมายยกเว้นมิให้หน่วยงานของรัฐ ต้องส่งเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินด้วย

การรักษาวินัยทางการเงินการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตและ การรักษาเสถียรภาพและความสมดุลทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการกระจายรายได้และจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม วินัยทางการเงินการคลังประกอบด้วยวินัยทางการเงิน วินัยทางการคลัง และวินัยทางงบประมาณ ซึ่งกำหนดให้มีขึ้นเพื่อให้การใช้จ่ายเงินของรัฐเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีวินัย คุ่มค่า โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้

ของหน่วยงานรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ แม้จะเป็นเงินที่หน่วยงานของรัฐได้รับมาและสามารถนำไปใช้จ่ายในการบริหารงานของหน่วยงานได้โดยไม่มีข้อผูกพันจะต้องชำระคืนก็ตาม ก็จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของการรักษาวินัยทางการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญด้วย

สำหรับการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ 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 มีผลให้ไม่ต้องส่งเงินกู้เข้าบัญชีและเบิกจ่ายเงินจากบัญชีตามระบบบัญชีของรัฐ ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑

๕. นางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง มีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗ และมาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า การใช้เงินแผ่นดินต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการเงินการคลัง และต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วเห็นว่าไม่ใช่โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ประกอบกับกฎหมายฉบับนี้ตรขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ แต่เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติเป็นการดำเนินโครงการที่มีความเร่งด่วน ทำนองเดียวกับพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้าง

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ นอกจากนั้น ยังขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๓ เนื่องจากเมื่อรวมคำนวณวงเงินกู้ตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วจะเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้กระทรวงการคลัง สามารถกู้ได้ ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ อีกด้วย ประกอบกับ ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นการกู้เงินที่ไม่มีรายละเอียดโครงการที่ชัดเจนและครบถ้วน ทำให้เงินกู้ที่ใช้เวลาดำเนินการตามโครงการมากกว่าที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นอกจากนี้ โครงการดังกล่าวยังไม่ผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานที่สำคัญของประเทศ เป็นการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการพิจารณากลับกรองอันส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของชาติได้ จากเหตุผลข้างต้น ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ทำให้ไม่สามารถควบคุมการก่อหนี้สาธารณะสำหรับโครงการที่ไม่เร่งด่วน เพราะการก่อหนี้ไม่อยู่ในกรอบ วินัยการคลัง ประกอบกับโครงการตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลผูกพันเพดานหนี้สาธารณะ ซึ่งมีภาระ การชำระหนี้คืนและทำให้เกิดข้อจำกัดการจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพื่อลงทุนพัฒนาโครงการที่จำเป็นในอนาคต และเมื่อรวมคำนวณต้นเงินกับดอกเบี้ยตลอดระยะเวลา ๕๐ ปี ก็จะมีภาระหนี้ของประเทศทั้งสิ้นห้าล้านล้านบาท ซึ่งเป็นความเสี่ยงอย่างมากต่อการหารายได้มาชดใช้คืนเงินกู้ในอนาคต และอาจทำให้ประเทศไทย มีหนี้สินล้นพ้นตัวอันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม หนทางในการแก้ไขปัญหานี้ เมื่อพิจารณาจากแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่เป็นแผนการระยะยาวแล้ว จะเห็นว่า อยู่ในวิสัยที่รัฐบาลสามารถดำเนินการ โดยการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อใช้จ่าย ตามโครงการในลักษณะผูกพันข้ามปีงบประมาณ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการตรากฎหมายให้กระทรวงการคลังกู้เงิน แต่อย่างใด

พิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับคำเบิกความของพยานแล้วเห็นว่า เงินแผ่นดินตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ย่อมหมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่มีลักษณะเป็นเงินในงบประมาณรายจ่าย เงินคงคลัง และเงินนอกงบประมาณ อีกทั้งเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง มีความหมายกว้างกว่าเงินคงคลัง หรือกล่าวได้ว่าเงินคงคลัง

เป็นเพียงส่วนหนึ่งของเงินแผ่นดินเท่านั้น แม้เงินบางประเภทที่ไม่ได้นำส่งคลังหรือไม่ใช่เงินคงคลังก็ตาม เงินดังกล่าวก็ยังอยู่ในความหมายของเงินแผ่นดินด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง มีเจตนารมณ์กำหนดหลักการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นการเฉพาะ ให้กระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง อย่างเคร่งครัดให้มีเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งกระทำโดย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ในทางหนึ่ง จึงเป็นเงินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบ ดังที่มาตรา ๔ บัญญัติ คำนิยามของคำว่า “ตรวจสอบ” หมายความว่า “การตรวจบัญชี ตรวจสอบการรับ 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” จึงเห็นได้ว่า เงินกู้เป็นเงินที่อยู่ในการตรวจสอบของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน

ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... จึงเป็นเงินแผ่นดินตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง

ประเด็นพิจารณาต่อไปมีว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีเจตนารมณ์ในการยกร่างความว่า โดยที่ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากรที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และรองรับการขยายตัวด้านเศรษฐกิจและการลงทุนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รัฐบาลจึงกำหนดให้มียุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่ตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาและยุทธศาสตร์ของประเทศ อันจะเป็นการอำนวยความสะดวกด้านคมนาคมแก่ประชาชนทั้งในพื้นที่ชนบท พื้นที่เมืองและพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ รวมทั้งเป็นการเชื่อมโยงฐานการผลิตกับฐานการส่งออกระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการคมนาคมขนส่งและเป็นฐานการเชื่อมโยงการขนส่งและเครือข่ายในระดับภูมิภาค ซึ่งจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายการบริหารจัดการระบบการขนส่งตลอดจนอำนวยความสะดวกในการเดินทางของประชาชน แต่โดยที่การพัฒนา ระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศขนาดใหญ่จำเป็นต้องดำเนินการให้มีความเชื่อมโยงกันและต้องดำเนินการติดต่อกันหลายปีจนกว่าจะเสร็จสิ้นโครงการ ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศโดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่แล้วเสร็จตามเป้าหมายและทันต่อการพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชน การดำเนินการจึงต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากและมีแหล่งเงินแน่นอนที่จะนำมาใช้จ่ายอย่างต่อเนื่อง โดยมีการวางแผนการเงินระยะยาวที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ ซึ่งจะช่วยในการวางแผนในการหาแหล่งเงินทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเสริมสร้างความมั่นใจของภาคเอกชนที่จะสามารถเข้าถึงข้อมูลการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้สามารถเตรียมและจัดทำแผนการลงทุนของตนเองควบคู่ไปกับแนวทางการลงทุนของรัฐบาลได้อย่างเหมาะสม รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการกู้เงินเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากการกู้เงินที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อเป็นแหล่งเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวสมควรกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อให้รัฐบาลนำเงินกู้มาใช้จ่าย

ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. การกู้เงินและการบริหารจัดการเงินกู้ ตามร่างมาตรา ๕ ถึงร่างมาตรา ๑๓ ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยมีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ การกู้เงินดังกล่าวให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งเงินที่ได้จากการกู้เงินตามมาตรา ๕ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และวงเงินกู้ การจัดการเงินกู้ และวิธีการเกี่ยวกับการกู้เงินในแต่ละปีงบประมาณ ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ สำหรับการบริหารจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดเกี่ยวกับการกู้เงินนั้น กำหนดให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ อีกทั้งกำหนดให้นอกจากกรณีที่ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับกับการบริหารเงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม

๒. การเสนอและการบริหารจัดการโครงการ ตามร่างมาตรา ๑๔ ถึงมาตรา ๑๘ กำหนดขั้นตอนการเสนอโครงการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์และแผนงานท้ายพระราชบัญญัติ โดยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วน และต้องผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงเจ้าสังกัด พร้อมทั้งเสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณากลับกรองและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สำหรับการบริหารจัดการโครงการและจัดสรรวงเงินที่คณะรัฐมนตรีอนุมัตินั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และเมื่อแผนงานใดได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ถ้ามีเงินเหลือจ่าย กำหนดให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งเป็นหลักการทำงานเดียวกันกับกรณีงบประมาณเหลือจ่าย นอกจากนี้ กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องรายงานการเบิกจ่ายเงินกู้ของโครงการและ



ผลการดำเนินโครงการต่อกระทรวงเจ้าสังกัดอย่างต่อเนื่องจนสิ้นสุดโครงการ และกระทรวงเจ้าสังกัดต้องจัดให้มีระบบการติดตามประเมินผลโครงการและแผนงานเพื่อรายงานผลต่อกระทรวงการคลัง อีกทั้งกำหนดให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว ผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ และ

๓. บัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ และกำหนดวงเงินที่ใช้จ่ายในการดำเนินการแต่ละยุทธศาสตร์และแผนงาน โดยยุทธศาสตร์ที่หนึ่ง วงเงิน ๓๕๗,๗๐๙.๕๑ ล้านบาท ปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า ซึ่งเป็นการพัฒนาปรับปรุงทางรถไฟที่มีอยู่ ท่าเรือ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ยุทธศาสตร์ที่สอง วงเงิน ๑,๐๔๓,๒๒๔.๑๔ ล้านบาท พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นการพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงเป็นหลัก และพัฒนาด้านพรมแดนระหว่างประเทศ ยุทธศาสตร์ที่สาม วงเงิน ๕๗๘,๐๑๕.๖๕ ล้านบาท พัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งเพื่อยกระดับความคล่องตัว ซึ่งเป็นการพัฒนาโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และพัฒนาบูรณะถนนในปริมณฑลและเมืองใหญ่ในภูมิภาคและแผนงานการส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว วงเงิน ๒๑,๐๕๐.๗๐ ล้านบาท รวมวงเงินดำเนินการทั้งสิ้น ๒,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศให้มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ยกเว้นวิธีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามระบบงบประมาณปกติ และบัญญัติวิธีการใช้เงินนอกงบประมาณเป็นพิเศษขึ้นมา ซึ่งเชื่อได้ว่าเป็นวิธีการที่สามารถทำให้ระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศดำเนินการแล้วเสร็จได้ตามเป้าหมายและทันต่อการพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ

กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... สามารถดำเนินการโดยวิธีการอื่น ๆ เช่น วิธีการงบประมาณตามปกติโดยอาศัยวิธีการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ทวิ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๒๑ หรือการให้เอกชนร่วมลงทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้ มีผลกระทบหรือมีความเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นน้อยกว่าการดำเนินการโดยหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... เนื่องจากโดยวิธีการงบประมาณตามปกติ รัฐสภาสามารถตรวจสอบการดำเนินโครงการของฝ่ายบริหารได้อย่างรัดกุม หรือโดยวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนก็เป็นการป้องกันหรือลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงทางการเงินการคลังของประเทศได้ในระยะยาวอีกด้วย และวิธีการดังกล่าวก็สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ได้เช่นเดียวกัน

ประเด็นที่รัฐบาลเกรงว่าหากไม่ดำเนินการโดยวิธีการพิเศษตามร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามเป้าหมายที่กำหนดไว้จะไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และจะมีผลกระทบเสียหายต่อประเทศตามมาอย่างมากมานั้นเห็นว่าการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนพึงต้องการและคาดหวังให้รัฐบาลทุกรัฐบาลเข้ามาทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินเพื่อนำพาประเทศไปสู่ความเจริญยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลมีหน้าที่สำคัญต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินโดยคำนึงภาคส่วนต่าง ๆ อย่างสมดุล จัดสรรทรัพยากรให้กระจายไปยังภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อพัฒนาประเทศให้ทุกภาคส่วนมีความเจริญอย่างมั่นคงต่อเนื่อง ดังที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้หลายด้าน เช่น ด้านการสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านสังคม เศรษฐกิจ เป็นต้น เพื่อเป็นเจตจำนงให้รัฐต้องยึดถือและให้ความสำคัญ เป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุผลสำเร็จทุกด้านอย่างบูรณาการพร้อมกันอย่างสมดุลและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมทั้งประเทศเป็นสำคัญ เนื่องจากทรัพยากรทางเศรษฐกิจมีอยู่อย่างจำกัด การทุ่มเททรัพยากรที่มีอยู่ไปด้านใดด้านหนึ่งมากเกินไป ย่อมทำให้การพัฒนาประเทศขาดความเข้มแข็งมั่นคงและขาดเสถียรภาพอย่างยั่งยืน และเกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมขึ้นได้ อันขัดต่อหลักวินัยทางการเงินการคลังที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สำหรับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... แม้รัฐบาลมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้อยู่ในกรอบวินัยทางการเงินการคลัง เนื่องจาก ประการที่หนึ่ง จำนวนเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงหรือเพดานของหนี้สาธารณะที่กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติไม่เกินร้อยละหกสิบของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และประการที่สอง ภาระหนี้ที่เกิดจากร่างพระราชบัญญัตินี้ ในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้คือต่ำกว่าร้อยละสิบห้าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นผลสำเร็จของการลงทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศเพียงด้านเดียวด้วยจำนวนเงินมากถึงสองล้านล้านบาท ย่อมทำให้ประเทศเสียดุลในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และเกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม อันมีผลกระทบต่อกรอบวินัยการเงินการคลังตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นอกจากนี้ หากร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับและมีการกู้เงินเพื่อดำเนินการโครงการตามร่างพระราชบัญญัติแล้ว ย่อมมีผลระยะยาวไปถึงรัฐบาลชุดต่อไปในอนาคตที่จะต้องผูกพันตามร่างพระราชบัญญัตินี้ทำให้รัฐบาลชุดต่อไปขาดความเป็นอิสระในการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้ให้ไว้แก่ประชาชน บนพื้นฐานของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ หรือแม้ว่ารัฐบาลชุดต่อไปจะมีอำนาจยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ ก็ไม่อาจแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว โดยผลของร่างพระราชบัญญัตินี้

กรณีที่รัฐบาลอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ไม่ได้มีผลให้เกิดการทุจริตประพัตติมิชอบโดยตรง แต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่ต้องไปดำเนินการป้องกันปราบปรามในการนำร่างพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับในชั้นต่อไปนั้น เห็นว่า ปัญหาการทุจริตประพัตติมิชอบเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายร้ายแรงแก่ประเทศชาติมาช้านานแล้ว และมีแต่จะรุนแรง ขยายวงกว้าง สลับซับซ้อนยิ่งขึ้นซึ่งเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาประเทศไทยมาโดยตลอด ทำให้การดำเนินโครงการหลาย ๆ โครงการของประเทศไทย ประชาชนและประเทศชาติไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากจำนวนเงินที่รัฐลงทุนไป แต่กลับรั่วไหลไปสู่บุคคลที่ทุจริตประพัตติมิชอบที่คอยแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายที่กระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง

ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศไทยอย่างรุนแรงแม้รัฐธรรมนูญจะได้พยายามสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้หลายประการ ไม่ว่าจะโดยการคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี การตรวจสอบการใช้อำนาจของของคณะรัฐมนตรี ในการใช้จ่ายเงินดังกล่าวโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น หรือแม้แต่การดำเนินคดีตามระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยเพื่อพิสูจน์ความผิดและนำตัวผู้กระทำความผิดฐานทุจริตประพฤติมิชอบมาลงโทษก็กระทำได้ยาก ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขเพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบงบประมาณตามปกติ ก็ได้พยายามสร้างและพัฒนาหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตอย่างเข้มงวดรัดกุม แต่ก็ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาการทุจริตได้ดีเท่าที่ควร การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ยกเว้นระบบงบประมาณตามปกติยิ่งเอื้อให้เกิดช่องทางการทุจริตเกิดขึ้นได้ง่าย หรือเสี่ยงที่จะทำให้เงินแผ่นดินรั่วไหลได้ ประกอบกับเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีจำนวนมากถึงสองล้านล้านบาท ยิ่งมีความเสี่ยงที่จะถูกบุคคลที่ทุจริตประพฤติมิชอบเข้ามาแสวงหาประโยชน์มากตามไปด้วย สุดท้ายจะยิ่งทำให้ประเทศชาติได้รับความเสียหายอย่างรุนแรง แต่ประชาชนและประเทศชาติโดยรวมรวมได้ประโยชน์ ไม่คุ้มค่างับความเสี่ยงที่จะได้รับความเสียหาย ซึ่งสุดท้ายแล้วการก่อหนี้สาธารณะจำนวนมากถึงสองล้านล้านบาทย่อมมีผลต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในทางทรัพย์สินหรือเสรีภาพในการประกอบกิจการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ และ มาตรา ๔๓ เนื่องจากประชาชนมีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๓ และการชำระคืนหนี้เงินกู้ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายของประเทศและภาระภาษีของประชาชนที่ต้องเพิ่มขึ้นจากหนี้สาธารณะที่รัฐบาลได้ก่อไว้

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหมด ประกอบกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ศาลเรียกมาไต่สวนแล้วเห็นว่า รัฐบาลยังสามารถดำเนินโครงการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้โดยระบบงบประมาณปกติ ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องใช้วิธีการกู้เงินโดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง อันเป็นการหลีกเลี่ยงการดำเนินการตรวจสอบและถ่วงดุล โดยวิธีงบประมาณตามปกติ ทั้งยังขัดต่อกรอบวินัยทางการเงินการคลัง ประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้นำเงินที่ได้จากการกู้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมาย

ว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง การกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าว ย่อมมีผลเป็นการอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินโดยอาศัยอำนาจของร่างพระราชบัญญัตินี้โดยตรง ซึ่งเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินโดยกฎหมายอื่นนอกเหนือไปจากกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ของประเทศ พ.ศ. .... จึงมีเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญอันขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงมีความเห็นว่า เมื่อการลงคะแนนเสียงในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ของประเทศ พ.ศ. .... ซึ่งถือเป็นกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๓ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม และมาตรา ๓ วรรคสอง ประกอบกับ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ของประเทศ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยมีเนื้อหาเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ