



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๖๗/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๖๘/๒๕๕๖

วันที่ ๑๒ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

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

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องทั้งสองมีประเด็นแห่งคดีเป็นเรื่องเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมพิจารณาและวินิจฉัยคดี เรื่องพิจารณาที่ ๖๗/๒๕๕๖ และเรื่องพิจารณาที่ ๖๘/๒๕๕๖ ไปในคราวเดียวกัน โดยให้เรียก นายคำณูณ สิทธิสมาน สมาชิกรัฐสภา กับคณะ รวม ๖๖ คน ว่า

ผู้ร้องที่ ๑ และให้เรียก นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ รวม ๑๔๖ คน ว่า  
ผู้ร้องที่ ๒

ข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งสองและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

### คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๖๗/๒๕๕๖)

ผู้ร้องที่ ๑ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา  
โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีหลักการและเนื้อหาสาระสำคัญขัดหรือแย้ง  
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ โดยความเห็นสรุปได้ว่า

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติหลักการสำคัญในการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ว่า  
จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย ๔ ลักษณะ กล่าวคือ (๑) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย  
(๒) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (๓) กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือ (๔) กฎหมาย  
ว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์  
และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ จากบทบัญญัติดังกล่าว การจ่ายเงินแผ่นดินของประเทศหรือของรัฐ  
ตามหลักการสำคัญจะต้องกระทำในรูปของการตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ  
เพื่อขออนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ มาตรา ๑๖๗ และมาตรา ๑๖๘  
ประกอบพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้บัญญัติถึงรายละเอียดของรูปแบบ ขั้นตอน  
และวิธีการในการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะ  
ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากการตราพระราชบัญญัติทั่วไปหลายประการ โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๑๖๖ มาตรา ๑๖๗ มาตรา ๑๖๘ และมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง มีเจตนารมณ์ให้ความสำคัญ  
แก่การจัดทำ การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ โดยมีความมุ่งหมายให้  
สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตรวจสอบถึงสถานะการเงินการคลังของประเทศในภาพรวมทั้งหมด  
อันได้แก่ งบประมาณรายรับ ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐ รวมทั้งการจ่ายเงินแผ่นดินหรืองบประมาณรายจ่าย  
ประจำปีงบประมาณดังกล่าวในรายละเอียดทั้งหมดทุกกิจกรรมและแผนงานโครงการ ซึ่งจะมีผลเป็นการตรวจสอบ  
และควบคุมการก่อหนี้ของรัฐ และการจ่ายเงินแผ่นดินหรืองบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ  
ให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง เพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ฐานะ และความมั่นคง  
ทางการเงินการคลังของประเทศ อันเป็นการสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

ในการถ่วงดุลอำนาจกับองค์กรฝ่ายบริหารของประเทศหรือคณะรัฐมนตรีตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องที่ ๑ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีได้มีเนื้อหาสาระสำคัญอยู่แต่เพียงการกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเท่านั้น หากแต่ยังได้มีการกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ได้รับมาจากการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามยุทธศาสตร์และแผนงานและภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งการนำเงินที่ได้รับมาจากการกู้เงินดังกล่าวไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์และแผนงานต่าง ๆ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดให้มีการกู้และนำเงินที่ได้รับมาจากการกู้เงินไปใช้จ่ายควบคู่กันไปอย่างมีนัยสำคัญ และไม่สามารถแบ่งแยกจากกันได้ทั้งฉบับ ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเพียงร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่มีได้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบถึงภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐ รวมทั้งเพดานเงินกู้ และการจ่ายเงินที่ได้รับมาจากการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในแต่ละปีงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ (ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๕) ได้แต่ประการใด แม้ว่าตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๑๘ จะได้กำหนดไว้ว่าภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงินตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว ผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ก็เป็นเพียงการเสนอเพื่อทราบเท่านั้น

๒. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ บัญญัติว่า การใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ได้แก่ มาตรา ๑๖๖ มาตรา ๑๖๗ มาตรา ๑๖๘ และมาตรา ๑๖๙ เนื่องจากในปัจจุบันยังมีได้มีการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังตามมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ซึ่งจะมีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การก่องหนหรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สิน หรือภาระทางการเงินของรัฐ และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดการรายได้ กำกับกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้น การจ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จึงต้องยึดถือและปฏิบัติตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง อย่างเคร่งครัด เมื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๖ ได้กำหนดให้นำเงินที่ได้จากการกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ดังนั้น เงินรายได้ที่ได้จากการกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงมีสถานะเป็นเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ และเป็นเงินแผ่นดินอย่างหนึ่ง การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการใช้เงินกู้ดังกล่าว อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ย่อมเป็นการใช้เงินที่ไม่อยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ ด้วย

ผู้ร้องที่ ๑ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความอันเป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐

ประธานรัฐสภาได้ตรวจสอบลายมือชื่อแล้วเห็นว่า มีสมาชิกรัฐสภาร่วมกันเข้าชื่อเสนอคำร้องจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) จึงส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

**คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๖๘/๒๕๕๖)**

ผู้ร้องที่ ๒ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยความเห็นสรุปได้ว่า

๑. ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ปรากฏว่ามีการใช้บัตรแสดงตนและลงคะแนนแทนผู้อื่น โดยผู้ร้องที่ ๒ อ้างว่า นายนิรศร ทองธิราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสกลนคร สังกัดพรรคเพื่อไทย ได้ใช้บัตรแสดงตนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่น ประมาณสี่ถึงห้าคน และใช้บัตรลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๖ แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นอีกประมาณสามถึงสี่คน จึงได้ตรวจสอบเหตุการณ์ดังกล่าวจากคลิปวิดีโอ โดยวิธีการเทียบเสียงที่พูดในคลิปวิดีโอกับรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ณ ตึกรัฐสภา หน้า ๑๐๖/๒ ถึงหน้า ๑๐๗/๒ แล้ว พบว่า ถ้อยคำที่พูดในคลิปวิดีโอและข้อความที่ปรากฏในหลักฐานทั้งสองตรงกันทุกประการ การที่นายนิรศร ทองธิราช ได้ใช้บัตรแสดงตนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ ที่บัญญัติให้สมาชิกคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน และมาตรา ๑๓๐ ที่บัญญัติให้การลงคะแนนเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน ดังนั้น การที่กระบวนกรตราร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ในวาระที่สอง มาตรา ๖ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งได้ลงคะแนนเสียงเกินกว่าหนึ่งคะแนน และลงคะแนนโดยละเมิดเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นด้วยนั้น จึงมีผลให้การลงคะแนนดังกล่าวต้องตกเป็นโมฆะ เพราะเป็นการกระทำที่ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๒) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ตรารึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจคณะรัฐมนตรีจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ซึ่งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... เท่านั้น เว้นแต่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนดเฉพาะเพื่อการดังกล่าวได้ แต่การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในลักษณะดังกล่าวนี้ต้องถือเป็นกรณียกเว้นอย่างยิ่ง เนื่องจากกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ บัญญัติให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อให้รัฐสภาซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนให้ความเห็นชอบ โดยต้องมีการแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายตามวิธีการงบประมาณอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ และเพื่อควบคุมให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปโดยสอดคล้องกับกรอบวินัยการเงินการคลัง และต้องมีการแสดงรายละเอียดแห่งการใช้จ่ายตามวิธีการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแหล่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน และทำให้การเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพ รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการกำหนดยุทธศาสตร์ทางการเงินการคลังของประเทศ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งหลักการดังกล่าวบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๘ จึงเห็นได้ว่า กระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ และมาตรา ๑๖๗ ประกอบพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๘ มีสาระสำคัญและรายละเอียดที่แตกต่างจากการจัดทำพระราชบัญญัติอื่นโดยทั่วไปที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคห้า กำหนดไว้เพียงว่าจะต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วยเท่านั้น ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีจัดทำงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินโดยไม่ผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงตรารึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๒. ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๕ และมาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ เนื่องจากเงินกู้ตามร่างมาตรา ๕ เป็นการกู้เพื่อนำมาลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลังอันเป็นหน่วยงานของรัฐ เงินกูดังกล่าวจึงเป็นเงินแผ่นดิน การจ่ายเงินจึงต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ กำหนดไว้คือ การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินต้องกระทำตามที่บัญญัติไว้เฉพาะในกฎหมายสี่ฉบับนั้น เพราะกฎหมายทั้งสี่ฉบับมีเนื้อหาสาระที่สอดคล้องกับกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรัฐธรรมนูญนี้มีเจตนารมณ์ในการควบคุมให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด ดังเห็นได้จากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยให้รัฐควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๕ และมาตรา ๖ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้นำเงินที่ได้จากการกู้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง การกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินโดยอาศัยอำนาจของร่างพระราชบัญญัตินี้โดยตรง จึงเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินโดยกฎหมายอื่นนอกเหนือไปจากกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยมีใช้กรณีจำเป็นเร่งด่วน

(๒) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ที่บัญญัติรับรอง

หลักการแบ่งแยกอำนาจให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน หลักการแบ่งแยกอำนาจที่สำคัญในกระบวนการงบประมาณ คือ หลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ เพื่อให้มีความสำคัญกับตัวแทนของประชาชน ทั้งเรื่องของระยะเวลา เนื้อหา หรือวัตถุประสงค์ของการใช้เงินงบประมาณ ที่ฝ่ายบริหารต้องชี้แจงเพื่อขอรับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในการทำหน้าที่ดูแลควบคุมการบริหารการคลังของประเทศ โดยฝ่ายบริหารให้มีความรัดกุม ถูกต้องและเป็นธรรม สำหรับการกำหนดระยะเวลา ๑ ปี ของงบประมาณ ตามหลักกฎหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๔ นั้นก็เพื่อเป็นเงื่อนไขเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการใช้งบประมาณในแต่ละรอบให้สามารถคำนวณได้ตามวันเวลาปฏิทิน และไม่ขึ้นอยู่กับวาระการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร หากกำหนดระยะเวลางบประมาณให้ยาวนานกว่านั้น ย่อมมีความเสี่ยงที่อาจจะเกิดความเสียหายหรือการทุจริตได้เพิ่มมากขึ้น เพราะทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ตามอำเภอใจ และหากกำหนดระยะเวลางบประมาณสั้นกว่า ย่อมทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีเวลาจำกัดในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ส่งผลให้ต้องกระทำโดยเร็ว ไม่ละเอียดรอบคอบ และเกิดความเสียหายต่อระบบงบประมาณ การกำหนดระยะเวลา ๑ ปี ของงบประมาณ จึงเป็นหลักการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ การที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๕ กำหนดให้การกู้เงินมีมูลค่ารวมกันได้สูงถึงสองล้านล้านบาท และให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นโครงการลงทุนจำนวนมหาศาลและในกรอบระยะเวลายาวนานถึง ๗ ปี โดยคณะรัฐมนตรีนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณาออกเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะต่างหากจากกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรัฐสภาสามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบได้เพียงครั้งเดียว และการที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๑๘ ให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ที่ได้กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างอิสระ และไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลจากรัฐสภา นอกจากนี้ การกู้เงินและการดำเนินโครงการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ยังมีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป อันเป็นการก้าวล่วงอำนาจฝ่ายบริหารด้วยกัน ทำให้คณะรัฐมนตรีชุดต่อไป



ไม่มีอิสระในการปฏิเสธโครงการเหล่านี้หรือเสนอโครงการพัฒนาอื่นได้อีก ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๕ และมาตรา ๑๘ จึงขัดหรือแย้งต่อหลักการแบ่งแยกและตุลکانอำนาจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓

(๓) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ เนื่องจากโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีลักษณะเป็นการกำหนดโครงการที่ไม่มีรายละเอียดในการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งที่การดำเนินการโครงการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย ตลอดจนคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง มีผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากรัฐ และไม่สามารถแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินโครงการตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ได้อย่างถูกต้องครบถ้วน ดังนั้น การนำเสนอยุทธศาสตร์และแผนงานตามบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการนำเสนอรายละเอียดโครงการในเอกสารประกอบการพิจารณาจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗

(๔) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ เนื่องจากยุทธศาสตร์และแผนงานตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... โดยส่วนใหญ่ และรายละเอียดโครงการตามเอกสารประกอบการพิจารณา ซึ่งเป็นคนละส่วนกับบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ และไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย มีลักษณะเป็นการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ซึ่งคณะรัฐมนตรีนำเสนอทั้งที่ไม่ได้ผ่านการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ ไม่มีการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและผลกระทบด้านสุขภาพ รวมทั้งยังไม่มีผลการดำเนินการให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย

ผู้แทนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติไว้ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น การนำเสนอยุทธศาสตร์และแผนงานตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ และการนำเสนอรายละเอียดโครงการตามเอกสารประกอบการพิจารณาจึงไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง มีผลให้ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗

นอกจากนี้ ผู้ร้องที่ ๒ ยังเห็นว่า การลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ยังสามารถดำเนินการโดยวิธีที่สอดคล้องกับหลักวินัยทางงบประมาณ และการคลังและไม่เกิดปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ เช่น วิธีการงบประมาณตามปกติโดยอาศัยวิธีการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ทวิ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๒๑ ซึ่งคณะรัฐมนตรีสามารถกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้ร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีบวกกับอีกร้อยละ ๘๐ ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับคืนต้นเงินกู้ หรือการกำหนดบทยกเว้นหรือขยายเพดานการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นการเฉพาะกรณี หรือการให้เอกชนร่วมลงทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้น การที่รัฐสภาใช้อำนาจในการตรากฎหมายนี้โดยหลีกเลี่ยงการดำเนินการตามกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการกู้เงินและการใช้จ่ายเงินโดยไม่จำเป็นต้องมีเอกสารแผนงานรายละเอียดโครงการต่าง ๆ แต่ละรายการของการใช้จ่ายเงินให้ชัดเจน รวมทั้งวิธีการกู้เงินหรือใช้เงินกู้คืนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ กำหนด ซึ่งสามารถหลีกเลี่ยงขั้นตอนรายละเอียดของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ในการเสนอต่อรัฐสภา ทั้งเมื่อพิจารณาจากโครงการต่าง ๆ ท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ พบว่า ไม่มีผลการศึกษาเบื้องต้นในความเป็นไปได้ของโครงการ แนวทางการออกแบบรายละเอียด และที่สำคัญคือไม่มีรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและผลกระทบด้านสุขภาพ รวมทั้งมาตรการแนวทางการกำหนดเวนคืนที่ดินและแผนการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการ ทั้งการดำเนินการ

ตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการจัดทำโครงการของรัฐขนาดใหญ่ โดยกู้เงินมากองไว้ก่อนแล้ว จึงจัดทำแผนโครงการต่าง ๆ ต่อไปในภายหลัง อันเป็นการบริหารจัดการโครงการโดยมีลักษณะผิดปกติ จากการบริหารจัดการโครงการทั่ว ๆ ไป และก่อให้เกิดโอกาสช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันได้โดยง่าย ในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ ดังนั้น การจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้จึงเข้าข่ายเป็นการทุจริตเชิงนโยบาย

ผู้ร้องที่ ๒ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจสอบลายมือชื่อแล้วเห็นว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันเข้าชื่อ เสนอคำร้องจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) จึงส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองนี้ ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรี จะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ หรือ ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้น ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง (๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ สมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือ ประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยัง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า ...” ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภา ส่งความเห็นของสมาชิกทั้งสองสภา จำนวน ๖๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๔๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๗) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้สวนพยานศาล พยานบุคคลของผู้ร้องที่ ๒ และผู้เกี่ยวข้อง โดยให้จัดทำคำชี้แจงเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจา ดังนี้

๑. นางสาวรังสิมา รอดรัศมี ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือพร้อมทั้งยื่นพยานหลักฐานเป็นคลิปวิดีโอที่ประกอบคำชี้แจง และชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า เมื่อครั้งพยานเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรสงคราม พรรคประชาธิปัตย์ ได้ร้องเรียนกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้บัตรลงคะแนนแทนกันมาโดยตลอด แต่ประธานในที่ประชุมเพิกเฉยไม่ดำเนินการใด ๆ สำหรับในคดีนี้ พยานยืนยันว่า นายนิศร ทองธิราช ได้ใช้บัตรแสดงตนและลงคะแนนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่นในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๖ และมาตรา ๒๐ ตามที่ปรากฏในคลิปวิดีโอที่ประกอบคำร้องของผู้ร้องที่ ๒ ที่เป็นเหตุการณ์เกิดขึ้นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในวาระที่สอง มาตรา ๖ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ และตามคลิปวิดีโอที่ประกอบหนังสือชี้แจงของพยาน ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๗ ที่เป็นเหตุการณ์เกิดขึ้นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในวาระที่สอง มาตรา ๒๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งคลิปวิดีโอทั้งสองนั้น พยานได้ให้เจ้าหน้าที่บันทึกภาพเหตุการณ์ไว้เพื่อเป็นหลักฐาน

ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดคลิปวิดีโอ และให้พยานอธิบายเหตุการณ์ตามภาพที่ปรากฏพร้อมตอบข้อซักถาม พยานยืนยันว่าเป็นเหตุการณ์ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... สำหรับเสียงพูดในคลิปวิดีโอคือ เสียงของนายวิสุทธิ ไชยณรุณ ประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น และบุคคลในคลิปวิดีโอซึ่งกำลังใช้บัตรคือ นายนิศร ทองธิราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จังหวัดสกลนคร พยานชี้แจงต่อไปว่า วิธีการใช้บัตรลงคะแนนนั้น ประธานในที่ประชุมจะแจ้งให้สมาชิกแสดงตนเพื่อนับองค์ประชุม จากนั้นสมาชิกจะเสียบบัตรลงในช่องอ่านบัตรเพื่อแสดงตน เมื่อประธานในที่ประชุมแจ้งให้สมาชิกลงมติได้ สมาชิกจะกดปุ่มลงคะแนนอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งสามารถเลือกกดปุ่มเห็นด้วยไม่เห็นด้วย หรืองดออกเสียง

๒. นายนิรศ ทงธิราช ยืนยันคำชี้แจงเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า บัตรที่ใช้ในการออกเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี ๓ ประเภท ได้แก่ บัตรประจำตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บัตรลงคะแนนเสียง และบัตรลงคะแนนเสียงสำรองซึ่งมีไว้ในกรณีบัตรลงคะแนนเสียงเกิดปัญหาใช้งานไม่ได้ สำหรับกรณีบัตรของพยานมักจะมีปัญหาเป็นประจำ พยานจึงเตรียมบัตรสำรองไว้เสมอ ซึ่งเมื่อดูภาพในคลิปวิดีโอที่ตนอาจเห็นเสมือนว่าพยานถือบัตรลงคะแนนหลายบัตร แต่พยานยืนยันว่าพยานไม่ได้ลงคะแนนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่น นอกจากนั้น การกล่าวอ้างเรื่องการใช้บัตรลงคะแนนแทนกัน ได้มีการตั้งกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงหลายครั้ง แต่ผลปรากฏว่าไม่พบการกระทำความผิดหรือมีคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหา และพยานก็ไม่ได้ถูกร้องเรียนหรือถูกตั้งกรรมการตรวจสอบว่าได้กระทำการดังกล่าวแต่อย่างใด สำหรับคลิปวิดีโอที่ผู้ร้องที่ ๒ กล่าวอ้าง พบข้อพิรุธในเรื่องระยะเวลาที่ประธานในที่ประชุมขอผลการลงคะแนน ในคลิปวิดีโอที่ตนใช้ระยะเวลากว่า ๑ นาที ๒๓ วินาที ทั้งที่โดยปกติแล้วจะใช้ระยะเวลาไม่เกิน ๒ ถึง ๓ วินาที ต่อการลงคะแนนแต่ละครั้ง ภาพในคลิปวิดีโอที่ตนจึงหาใช่การลงคะแนนเพื่อขอมติในที่ประชุม และคลิปวิดีโอที่ตนดังกล่าวอาจมีการตัดต่อมาประกอบข้ออ้างเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายผู้ร้อง และด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม บัญญัติให้การออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดของพยานในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวพยานในทางใดมิได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับฟังข้อเท็จจริงในประเด็นนี้

ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดคลิปวิดีโอซึ่งเป็นพยานหลักฐานประกอบคำร้องของผู้ร้องที่ ๒ และคลิปวิดีโอซึ่งเป็นพยานหลักฐานประกอบหนังสือชี้แจงของนางสาวรังสิมา รอดรัศมี และให้พยานอธิบายเหตุการณ์ตามภาพที่ปรากฏพร้อมตอบข้อซักถาม พยานรับว่าบุคคลที่ปรากฏในภาพของคลิปวิดีโอทั้งสองเป็นตัวพยานจริง และเสียงพูดในคลิปวิดีโอเป็นเสียงของนายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ ประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่พยานไม่รู้ว่าเป็นการประชุมพิจารณาเรื่องใด ส่วนภาพในคลิปวิดีโอที่เห็นว่า

พยานมีบัตรลงคะแนนหลายบัตรนั้นยืนยันว่าเป็นบัตรของพยาน เนื่องจากพยานมักจะลืมบัตรลงคะแนน และทำบัตรลงคะแนนหายบ่อยครั้ง พยานจึงมีทั้งบัตรจริงและบัตรสำรอง และพยานมีพฤติกรรมชอบเสียบบัตรลงคะแนนของตนหลายครั้งในการแสดงตนและลงคะแนน ซึ่งพยานกระทำเช่นนี้มาเป็นเวลานานแล้ว ทั้งนี้ พยานไม่ได้นำบัตรจริงและบัตรสำรองของตนแสดงต่อศาล แต่ได้ชี้แจงถึงรูปร่างลักษณะของบัตรว่าบัตรจริงมีรูปถ่ายบุคคลปรากฏที่บัตร ส่วนบัตรสำรองจะไม่มี

๓. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผู้ร้องที่ ๒ ได้ชี้แจง สรุปได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีบัตรแสดงตนและลงคะแนนที่เป็นบัตรจริงได้เพียง ๑ บัตร เท่านั้น หากบัตรจริงชำรุดสูญหายต้องยื่นเรื่องขอบัตรจริงใหม่ ซึ่งรหัสที่บันทึกในบัตรเดิมจะถูกยกเลิกไม่สามารถนำมาใช้ในเครื่องลงคะแนนได้ ส่วนกรณีสมาชิกไม่ได้นำบัตรจริงมาในการประชุมครั้งใด สมาชิกสามารถขอบัตรสำรองจากเจ้าหน้าที่ได้ แต่บัตรสำรองมีรูปร่างลักษณะแตกต่างจากบัตรจริง โดยบัตรสำรองเป็นบัตรสีชมพูและไม่มีรูปถ่ายบุคคลปรากฏที่บัตร และเป็นไปไม่ได้ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งจะมีบัตรได้ถึงสามสี่บัตร ซึ่งภาพที่ปรากฏในคลิปวิดีโอที่เห็นได้ว่าบัตรมีลักษณะเหมือนกันและไม่ใช่บัตรสำรอง ส่วนระบบบันทึกการลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ บัตรที่ใช้ชื่อสมาชิกคนเดียวกันจะมีรหัสชุดเดียวกัน หากสมาชิกใช้บัตรที่มีชื่อสมาชิกคนเดียวกันลงคะแนนไปแล้ว เมื่อถึงบัตรนั้นออกมา และนำบัตรที่เป็นรหัสของบุคคลเดียวกันเสียบเข้าไปอีก เครื่องลงคะแนนจะแสดงสัญญาณไฟว่าสมาชิกได้ลงคะแนนไปแล้ว สมาชิกคนนั้นไม่สามารถกดปุ่มลงคะแนนซ้ำอีก ซึ่งภาพที่ปรากฏในคลิปวิดีโอที่เห็นได้ว่าเมื่อบุคคลในภาพดึงบัตรออกและเสียบบัตรเข้าไปใหม่ก็ต้องกดแสดงตนอีกครั้ง ผู้ร้องที่ ๒ จึงยืนยันว่าภาพที่ปรากฏในคลิปวิดีโอที่เห็นเป็นการลงคะแนนแทนบุคคลอื่นอย่างแน่นอน

๔. นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรี ยืนยันคำชี้แจงเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... โดยหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีการศึกษาถึงแนวทางที่ได้เคยมีการปฏิบัติในการออกกฎหมายกู้เงินในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ (เรื่องเสร็จที่ ๘๘๘/๒๕๕๖) กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและ

เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งเห็นว่า การที่พระราชกำหนดดังกล่าวกำหนดให้ไม่ต้องนำเงินกู้ส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง การใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าวจึงไม่ใช่การจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ดังนั้น เงินกู้จึงไม่ถือเป็นเงินแผ่นดินตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ แต่เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ประกอบมาตรา ๑๔๓ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ที่หมายความถึงการกู้เงินและการใช้จ่ายเงินกู้ได้ เนื่องจากการกู้เงินของรัฐบาลตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น เมื่อรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องกู้เงินนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดไว้ จะต้องขออนุมัติรัฐสภาโดยเฉพาะ ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติย่อมเป็นเงินแผ่นดินในระบบเงินนอกงบประมาณ โดยมีแหล่งที่มาของเงินจากเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ และมีข้อกำหนดไม่ต้องนำเงินกู้ขึ้นส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ รวมทั้งให้สามารถนำเงินที่ได้จากการกู้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ ซึ่งจะต้องมีการออกหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินกู้ในรายละเอียดต่อไป และร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดขั้นตอนในการเสนอและบริหารโครงการ โดยมีกลไกตรวจสอบและกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน ในหมวด ๒ คือ การเสนอและบริหารจัดการโครงการ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง และมีขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและการเบิกจ่ายเงินกู้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ ขั้นตอนการติดตามและประเมินผลได้พัฒนาระบบบริหารจัดการโครงการลงทุนด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ ซึ่งการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้สามารถตรวจสอบได้โดยองค์กรอิสระและรัฐสภา อีกทั้งกระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการศึกษาผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและความคุ้มค่าในการลงทุนในหลายโครงการแล้ว

สำหรับการชำระต้นเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ แม้ว่าในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้ก็ตาม แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๓ ได้กำหนดให้ “เงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออกและจัดการตราสารหนี้ให้จ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ...” ด้วยเหตุนี้ งบประมาณในการชำระหนี้ในแต่ละปีจะเป็นสัดส่วนกับกรอบวงเงินงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดเก็บรายได้

และความจำเป็นของรัฐบาลในการใช้จ่ายตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละปี รวมทั้งเป็นอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ในการให้ความเห็นชอบกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี ดังนั้น การกำหนดสัดส่วนของงบชำระหนี้ ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมของสถานการณ์และความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศ ในแต่ละช่วงเวลา จึงมีการศึกษาระยะเวลาที่เหมาะสมในการชำระคืนหนี้เงินกู้ เพื่อกำหนดวินัย ทางการเงินการคลัง โดยกำหนดหลักการชำระคืนหนี้ในรอบระยะเวลาไม่เกิน ๕๐ ปี เพื่อให้เป็นมาตรฐาน เดียวกับการบริหารจัดการหนี้ของประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบหลักการ ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าว โดยคำนึงถึงกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนด คือ สัดส่วนภาระหนี้ต้องไม่เกินร้อยละ ๑๕ เพื่อให้มีกรอบวงเงินและสัดส่วนงบประมาณรายจ่าย ที่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะตามนโยบายและภารกิจของรัฐอย่างเหมาะสม

การที่ต้องตราร่างพระราชบัญญัตินี้มีเหตุผลความจำเป็นเนื่องจากเงินงบประมาณเพื่อการลงทุน มีไม่เพียงพอ และเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนในแต่ละปีมีแนวโน้มลดลง จึงเป็นข้อจำกัด ในการลงทุนในโครงการพัฒนาด้านระบบคมนาคมขนส่งของประเทศที่ต้องใช้วงเงินลงทุนที่สูง และ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนอย่างต่อเนื่อง การนำเอาโครงการลงทุนที่มีการผูกพันวงเงินงบประมาณ เพื่อลงทุนต่อเนื่องหลายปีมาบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะก่อให้เกิดปัญหา ความต่อเนื่องในการดำเนินงาน นอกจากนี้ การจัดทำงบประมาณขาดดุลในสัดส่วนที่สูงจนเต็มกรอบ เพดานการเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลตามกฎหมายอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการดำเนินนโยบายการคลัง ในอนาคต สำหรับเหตุผลที่ต้องกำหนดระยะเวลาการกู้เงินให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ๗ ปี คือ ไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ นั้น พิจารณาจากระยะเวลาในการดำเนินโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่ง เนื่องจากมีความพร้อมในเรื่องของแหล่งเงินที่จะนำมาใช้ได้ในการดำเนินโครงการแล้ว นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ของประเทศและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของประเทศ

การพิจารณาความเสี่ยงของการลงทุนในครั้งนี้ได้คำนึงถึงกรอบวินัยการเงินการคลังที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ให้อยู่ในระดับประมาณร้อยละ ๕๐ ของ GDP ซึ่งการกู้เงินจำนวนสองล้านล้านบาท ในระยะเวลาประมาณ ๗ ปี เพื่อมาลงทุนภายใต้ การบริหารจัดการหนี้ที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลจะทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ในระดับ



ไม่เกินกว่าร้อยละ ๕๐ แม้ว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังจะกำหนดให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ ๖๐ ก็ตาม เนื่องจากกระทรวงการคลังได้คำนึงถึงกรณีเกิดเหตุการณ์นอกเหนือจากที่ได้คาดการณ์ไว้ รัฐบาลจึงสำรองวงเงินกู้ไว้สำหรับกรณีฉุกเฉินประมาณร้อยละ ๑๐ ของ GDP ซึ่งถือว่าได้คำนึงถึงผลกระทบอย่างรอบคอบแล้ว โดยเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้อยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลัง เนื่องจากประการที่หนึ่ง จำนวนเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงหรือเพดานของหนี้สาธารณะที่กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะเทียบกับ GDP ไม่เกินร้อยละ ๖๐ และประการที่สอง ภาระหนี้ที่เกิดจากร่างพระราชบัญญัตินี้ในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ คือ ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นอกจากนั้น พยานได้ตอบข้อซักถามของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมในประเด็นสำคัญว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความจำเป็นเร่งด่วนต่อเศรษฐกิจ แต่ก็ไม่ถึงขนาดจำเป็นเร่งด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จนถึงระดับที่จะต้องดำเนินการตราเป็นพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ และการกู้เงิน ในลักษณะเช่นนี้ที่ผ่านมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังไม่เคยมีการดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติมาก่อน มีเพียงการดำเนินการตราเป็นพระราชกำหนด เช่น พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้น

๕. นางสาวจุฬารัตน์ สุธีธร ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ยืนยันคำชี้แจงเป็นหนังสือ และชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ถือเป็นเงินแผ่นดิน สำหรับมาตรการตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดขั้นตอนในการเสนอและบริหารโครงการ มีกลไกตรวจสอบ และกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน ในหมวด ๒ คือ การเสนอและบริหารจัดการโครงการ ได้บัญญัติให้หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วน ส่วนการที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ดำเนินโครงการที่กำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากมีข้อจำกัดในการลงทุนในโครงการพัฒนาด้านระบบคมนาคมขนส่งของประเทศที่ต้องใช้วงเงินลงทุนที่สูง และต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผน เพื่อให้ได้เครือข่ายการคมนาคมที่สมบูรณ์ภายใต้ระยะเวลาที่เหมาะสม โดยกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องประมาณการรายได้ที่คาดว่าจะเก็บได้ในแต่ละปี

จึงจะพิจารณางบประมาณรายจ่ายของปีนั้น ๆ และกำหนดกรอบวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวงเงินกู้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดเพดานการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลไว้ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร้อยละ ๘๐ ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ การจัดทำงบประมาณขาดดุลในสัดส่วนที่สูงจนเต็มกรอบเพดานการเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลตามกฎหมาย อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการดำเนินนโยบายการคลังในอนาคต โดยกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณได้ทำข้อตกลงร่วมกัน เพื่อจัดทำงบประมาณแบบสมดุลภายในปีงบประมาณ ๒๕๖๐ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการมีวินัยการคลัง นอกจากนี้ยังพิจารณาแนวทางการจัดหางบการเงินลงทุนเพิ่มเติมโดยใช้เงินกู้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อสนับสนุนโครงการตามแผนงานที่กำหนด การกู้เงินจากต่างประเทศและการค้าประกันเงินกู้มีข้อจำกัดที่ทำให้การดำเนินโครงการขาดความต่อเนื่อง และอาจไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายและระยะเวลาตามแผนงานได้ จากข้อจำกัดของกรอบวงเงินลงทุนภายใต้งบประมาณรายจ่ายประจำปีและการใช้เงินกู้ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงมีความจำเป็นต้องมีการกู้เงินเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากการกู้เงินที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ อีกทั้งร่างพระราชบัญญัตินี้มีการกำหนดขั้นตอนการตรวจสอบเอาไว้แล้วอย่างรัดกุมมากกว่าการดำเนินโครงการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๖. นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า มาตรการในการตรวจสอบกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๒ การเสนอและการบริหารจัดการโครงการ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ โดยได้มีการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ และด้านคมนาคมขนส่ง รวมทั้งการพิจารณายุทธศาสตร์ประเทศ การกำหนดเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในภูมิภาค เพื่อนำมาจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องเป็นผู้จัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วน ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเพียงการเตรียมกรอบเงินสำหรับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแต่ไม่ใช่การอนุมัติโครงการ การอนุมัติโครงการต้องมีการปฏิบัติ

ตามขั้นตอนของกฎหมาย อีกทั้งต้องมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการที่เป็นข้อเท็จจริงที่แท้จริง ซึ่งจะต้องอธิบายกับสังคมได้ว่าผลตอบแทนการลงทุนคุ้มค่าหรือไม่ ส่วนเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินนโยบาย ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม คือ ปรับเปลี่ยนการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุน ต่ำกว่าให้มากขึ้น และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการเดินทางและขนส่งทั่วประเทศและเชื่อมโยงกับ ประเทศเพื่อนบ้าน และพัฒนาความคล่องตัวในกรุงเทพมหานครและเชื่อมโยงสู่ภูมิภาค ซึ่งยุทธศาสตร์ดังกล่าว ก็สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ และเป็นโครงการทั้งหลายของกระทรวงคมนาคมที่พัฒนากันมาหลายปี หลายรัฐบาลแล้ว ซึ่งอันที่จริงแล้วโครงการทั้งหมดที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ ตามยุทธศาสตร์มีมูลค่าถึง ๔.๒ ล้านล้านบาท แต่กระทรวงคมนาคมได้หารือกับกระทรวงการคลังและ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ จึงได้กำหนดกรอบวงเงินที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในการชำระคืนหนี้เงินกู้ และกรอบวินัยทางการคลัง คือจำนวนไม่เกินสองล้านล้านบาท ภายในระยะเวลาดำเนินการ ๗ ปี ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่เหมาะสมกับการลงทุนและสอดคล้องกับโครงการที่ได้เตรียมการล่วงหน้าก่อนนี้แล้ว สำหรับปัญหาเรื่องความโปร่งใสในการดำเนินโครงการ ซึ่งอาจไม่ได้เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินี้ ที่เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน และสามารถป้องกันปัญหาเรื่อง การทุจริตคอร์รัปชันได้ด้วยการจัดระบบให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างเข้มแข็งได้

๗. นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าหนังสือชี้แจงชัดเจนแล้วจึงงดการชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า การตราร่างพระราชบัญญัติ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... สามารถกระทำได้ เนื่องด้วยการกู้เงินของรัฐบาลเป็นการก่อหนี้ผูกพันโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อใดที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องกู้เงินที่นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัติ การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดไว้ก็ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาเป็นการเฉพาะ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๑๔๓ จึงบัญญัติรับรองหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องการเงินต่อรัฐสภา โดยนัยของมาตรา ๑๔๓ (๓) ได้กำหนดให้ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องการเงินด้วย กล่าวคือ ในสถานการณ์ปกติที่ไม่มีเหตุตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรี

จะต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ กล่าวคือ การให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นเงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศ มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการกู้เงินให้กระทำได้ภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ มิได้เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์ แผนงานหรือโครงการ มีการติดตามและประเมินผลโดยกระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการ คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ และการตรวจสอบจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ในส่วนที่ว่า “... ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายเงินไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ...” ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้เป็นข้อที่แสดงและสนับสนุนว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้รับอนุญาตไว้ในกฎหมายเท่านั้น หากรัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนจะกระทำได้เฉพาะกรณีจำเป็นเร่งด่วน และเมื่อมีการจ่ายเงินไปก่อนแล้ว ก็จะต้องมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังในเวลาต่อมาไว้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ซึ่งการจ่ายเงินแผ่นดินที่รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนได้ตามนัยของมาตรา ๑๖๙ ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ก็คือการจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังเท่านั้น รัฐบาลจะเอาเงินจากแหล่งอื่นมาจ่ายมิได้ ทั้งนี้ เนื่องจากความในตอนที่ ๑ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ให้มีการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปแล้วก่อนด้วย ดังนั้น ตามนัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง จึงไม่อาจหมายความว่าด้วยการจ่ายเงินกู้ที่มีกฎหมายกำหนดให้นำไปใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เพราะเงินกู้ได้

ที่มีกฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ก็จะไม่มีการนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และไม่มีการนำเข้าบัญชีเงินคงคลังด้วยแล้ว ก็จะเกิดผลไปในทางที่ว่า เมื่อรัฐบาลกู้เงินและได้รับเงินกู้จากผู้ให้กู้แล้ว ก็จะสามารถนำเงินกู้นั้นไปจ่ายก่อนได้โดยไม่มีกฎหมายอนุญาตให้กู้เงินได้ แต่เมื่อใช้จ่ายเงินกู้ไปแล้วกลับจะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว เงินที่รัฐบาลนำไปจ่ายนั้นเป็นเงินที่ได้รับจากผู้ให้กู้ มิได้นำเงินคงคลังมาใช้จ่ายแต่ประการใด

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาข้อความของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “... ทั้งนี้ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย” คำว่ารายได้ในส่วนนี้คือรายได้ของรัฐที่เกิดจากภาษีอากร การขายสิ่งของและบริการ รัฐพาณิชย์ หรือรายได้อื่นซึ่งมีลักษณะเป็นรายได้แผ่นดิน หรือเป็นเงินรายได้ที่รัฐบาลได้รับชำระไว้โดยไม่มีข้อผูกพันต้องจ่ายคืน ดังนั้นเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินที่ได้รับมาโดยมีข้อผูกพันต้องจ่ายคืนจึงไม่ถือเป็นรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ บัญญัติไว้

ในส่วนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ เป็นบทบัญญัติที่แตกต่างจากมาตรา ๑๖๙ เพราะประสงค์ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐโดยตรง และต้องเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีเงินรายได้ของตนที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ โดยมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้หรือเป็นกรณียกเว้นตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แต่มิได้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดความหมายของรายได้แผ่นดิน การพิจารณาคำว่า “รายได้แผ่นดิน” จึงต้องนำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา อันได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๔ ซึ่งกำหนดให้บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ประกอบกับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๔ ที่ว่า ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลา และข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า รายได้แผ่นดิน ได้แก่ เงินที่หน่วยงานของรัฐ

ได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และหน่วยงานของรัฐต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

สรุปได้ว่า เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน หน่วยงานของรัฐย่อมสามารถนำเงินรายได้นั้นไปใช้จ่ายเพื่อการใด ๆ ตามที่กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้นกำหนดไว้ หรือตามที่จะได้มีกฎหมายกำหนดไว้โดยอยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ แต่ในส่วนเงินรายได้ของหน่วยงานรัฐที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้นแล้วก็ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป

ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ และมาตรา ๑๗๐ และเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมีการกำหนดไว้ว่าไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และให้นำไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เมื่อไม่มีการนำส่งคลังย่อมไม่อาจมีสถานะทางกฎหมายเป็น “รายได้แผ่นดิน”

๘. นายสมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ และมอบหมายให้นายชนรรค์ พุทธิมิลินประทีป รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นผู้แทน ชี้แจงด้วยวาจาสรุปได้ว่า ความหมายของเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ มิได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายใดเป็นการเฉพาะ แต่น่าจะหมายความเฉพาะเงินที่อยู่ในความหมายตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๔ ที่บัญญัติว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด ที่ส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินไว้นั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ ๑ และมาตรา ๖ ได้บัญญัติให้การจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ ให้กระทำได้เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๖ บัญญัติในแนวทางเดียวกันว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจากเงินคงคลังว่า จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น

สำหรับมาตรา ๖ แห่งร่างพระราชบัญญัติซึ่งบัญญัติให้เงินที่ได้จากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งเป็นการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในนามของรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยมิใช่เป็นการกู้เงินของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของรัฐโดยเฉพาะ ดังนั้น เงินกู้ดังกล่าวจึงเป็นเงินกู้ของรัฐบาลมิใช่ของกระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานของรัฐกู้เงิน จึงมิใช่เงินรายได้ตามความในมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญ และการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ไว้เป็นการเฉพาะ จึงถือว่าเป็นการดำเนินการภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังและงบประมาณของประเทศแล้ว จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ โดยเฉพาะมาตรา ๑๗๐ องค์กรที่คณะกรรมการได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการกู้เงินของกระทรวงการคลังในนามของรัฐบาลเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามความในรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ มาตรา ๑๔๒ ประกอบมาตรา ๑๔๓ (๓) จึงไม่อยู่ในข่ายของรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ รัฐสภาสามารถตราพระราชบัญญัติเพื่อกู้เงินและกำหนดวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อนำเงินกู้นั้นไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง จึงถือว่าการดำเนินการกระบวนกรตราร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๔๒ ประกอบมาตรา ๑๔๓ (๓) มิได้อยู่ภายใต้บังคับของหมวด ๘ แต่ประการใด

๙. นางสาวประพิร์ อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ และได้มอบหมายให้นายภัทรชัย ชูช่วย ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ นิยามคำว่า “ตรวจสอบ” หมายความว่า “การตรวจบัญชี ตรวจสอบการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้

ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย” ด้วยเหตุนี้ เงินแผ่นดิน จึงมีความหมายว่า บรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีใช่เป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในความครอบงำหรืออำนาจสั่งการใด ๆ ตามกฎหมายของเอกชน แต่อยู่ในความรับผิดชอบหรือครอบครองของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเงินที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับมาเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ และไม่ว่าจะเป็นเงินรายได้ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดิน หรือไม่ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินก็ตาม เพราะฉะนั้น “เงินแผ่นดิน” มีความหมายกว้างกว่า “เงินรายได้แผ่นดิน” กล่าวคือ เงินแผ่นดินรวมถึงเงินรายได้ที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินตามกฎหมาย และเงินที่มีกฎหมายยกเว้นมิให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินด้วย

การรักษาวินัยการเงินการคลังและงบประมาณมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตและการรักษาเสถียรภาพและความสมดุลทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการกระจายรายได้และจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม วินัยทางการเงินการคลังประกอบด้วยวินัยทางการเงิน วินัยทางการคลัง และวินัยทางงบประมาณ ซึ่งกำหนดให้มีขึ้นเพื่อให้การใช้จ่ายเงินของรัฐเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีวินัย คุ่มค่า โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ แม้จะเป็นเงินที่หน่วยงานของรัฐได้รับมาและสามารถนำไปใช้จ่ายในการบริหารงานของหน่วยงานได้โดยไม่มีข้อผูกพันจะต้องชำระคืนก็ตาม ก็จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของการรักษาวินัยการเงินการคลังและงบประมาณตามรัฐธรรมนูญด้วย



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

๑๐. นายพิสิฐ ลี้อาธรรม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และอดีตรมมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยืนยันคำชี้แจงเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่บัญญัติหลักการเพื่อพิทักษ์วินัยการเงินการคลังไว้เป็นหมวดหมู่ในหมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลังและงบประมาณ เนื่องจากคาดว่าประเทศต่าง ๆ จะประสบปัญหาวิกฤติการเงินการคลัง อันเนื่องจากวินัยการคลังหละหลวม รัฐบาลใช้จ่ายเพื่อโครงการประชานิยมมากเกินไป ส่งผลให้เกิดการขาดดุลการคลังมากขึ้น ภาระหนี้รัฐบาลสูง และยังเป็นแหล่งที่มีการทุจริต ทำลายหลักคุณธรรม ส่งผลกระทบในสังคมและก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและ

ระบบการเงินของประเทศ เนื้อหาของรัฐธรรมนุญ หมวด ๘ จึงมีขึ้นเพื่อเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส การถ่วงดุล การรักษาความมั่นคงของระบบการคลัง และก็ยังให้มีความคล่องตัว เพื่อสนับสนุนการบริหารราชการของรัฐบาลให้มีความต่อเนื่อง

สำหรับปัญหาว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๑๖๙ หรือไม่ เห็นว่า คำว่าเงินแผ่นดินไม่ปรากฏคำนิยามในกฎหมายใด จึงต้องหมายถึงเงินของรัฐทุกบัญชีทุกแหล่ง และเงินกู้ยืมถือเป็นเงินแผ่นดินเช่นเดียวกับเงินรายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีอากร เพราะเมื่อมีการเบิกจ่ายเงินกู้หรือมีการรับเงินค่าภาษีอากร เงินเหล่านั้นจะสิ้นสุดความเป็นเงินกู้ หรือเงินภาษี ถือเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น การตีความว่าเงินกู้ไม่ใช่เงินแผ่นดินเปรียบเสมือนการตีความว่าเงินภาษีอากร ไม่ใช่เงินแผ่นดินซึ่งไม่ถูกต้อง ด้วยเหตุนี้ เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่กฎหมายตามที่รัฐธรรมนุญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้มีการส่งจ่ายเงินแผ่นดิน จึงขัดต่อ รัฐธรรมนุญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มียุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศเป็นเรื่องที่ดีและสมควรมีไว้ให้เป็นแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาาระบบการคมนาคมขนส่งของประเทศไทยให้มีความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ ซึ่งในการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนงาน ควรมีการปรับปรุงให้เหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ โดยจัดลำดับความสำคัญโครงการ มีการเชื่อมโยงระบบในพื้นที่ มีการแบ่งการก่อสร้างเป็นระยะ แต่สำหรับโครงการสาธารณูปโภคตามที่ปรากฏในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่เพิ่งเริ่มต้น จึงต้องมีการศึกษาและออกแบบ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งจะต้องใช้เวลาหลายปี ไม่ใช่เร่งรีบดำเนินการโดยข้ามขั้นตอน การกลั่นกรองตรวจสอบ ในส่วนของการกู้หรือการหาแหล่งเงินเพื่อก่อสร้าง ควรพิจารณาดำเนินการเท่าที่จำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ โดยกระทรวงการคลัง ควรมีการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ให้ชัดเจน เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคง และการอนุมัติการกู้เงินก้อนใหญ่อย่างทันทีทันใดนั้น จะผิดหลักการที่ดีในการบริหารโครงการลงทุนขนาดใหญ่และเพิ่มความเสี่ยงทางการคลังให้มากยิ่งขึ้น แต่หากรัฐบาลมีการดำเนินการในโครงการนี้อย่างพอดี ด้วยวงเงินที่เหมาะสมจะมีประโยชน์มาก เพราะจะเป็นเครื่องมือช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ ช่วยแก้ไขปัญหาการว่างงานให้ประชาชนมีงานทำ และรัฐบาลมีรายได้มาชำระหนี้

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ เพราะสินค้าและปัจจัยการผลิต หากมีการนำเข้าเพื่อโครงการลงทุนเหล่านี้มากเกินไปจะกระทบต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งกระทบดุลบัญชีเดินสะพัดและค่าเงินบาท ซึ่งอาจจะนำประเทศเข้าสู่วิกฤตทางการคลัง และหากร่างพระราชบัญญัตินี้ตกไป ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะไม่สามารถดำเนินโครงการก่อสร้างรถไฟฟฟ้า และระบบขนส่งสาธารณะได้ รัฐบาลยังสามารถอาศัยวงเงินงบประมาณและวงเงินกู้ รวมทั้งวงเงินที่ค้าประกัน เพื่อก่อหนี้ผูกพันในการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยทำอย่างรอบคอบและค่อยเป็นค่อยไป ตามแผนแม่บทและกรอบวินัยการเงินการคลังที่ได้วางไว้ เท่าที่ผ่านมารัฐบาลก็ไม่เคยใช้วงเงินตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือกู้เงินต่างประเทศได้เต็มวงเงิน และตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ หากมีการดำเนินการใช้วงเงินกู้ตามช่องทางเหล่านี้ ก็ต้องอยู่ในกรอบที่มีการกลั่นกรองและสามารถตรวจสอบได้

๑๑. นายทง พิทยะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า ในเรื่องผลกระทบต่อระบบการเงินและการคลังของประเทศนั้น พยานเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการกู้เงินจำนวนถึงสองล้านล้านบาท ภายในระยะเวลา ๗ ปี ซึ่งไม่ใช่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน โดยเป็นการแย่งบลงทุนของกระทรวงคมนาคมออกมาต่างหากจากวิธีการงบประมาณตามปกติ โดยอ้างว่าเพื่อความคล่องตัวและความต่อเนื่องของโครงการ แต่โครงการจำนวนหลายโครงการไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะกู้เงิน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านความเสี่ยงทางการเงินที่เกิดขึ้นจากผลกระทบในการรักษาระดับเพดานหนี้ไม่ให้เกินร้อยละ ๖๐ เนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจโลกที่ไม่แน่นอนและอัตราดอกเบี้ยที่มีแนวโน้มจะสูงขึ้นในอนาคต รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจที่ต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้น หากการตราพระราชบัญญัตินี้สามารถกระทำได้อย่างอมส่งผลให้การลงทุนของรัฐในอนาคต จะมีการตรากฎหมายในทำนองเดียวกันเพื่อไม่ต้องดำเนินการตามระบบงบประมาณปกติอีกต่อไป

๑๒. นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า การบริหารการเงินการคลังของประเทศต้องมีความมั่นคง ในการรักษาสถานภาพทางเศรษฐกิจให้มีความน่าเชื่อถือเป็นที่ประจักษ์ โดยการยึดถือกรอบวินัยการเงิน

การคลังอย่างเคร่งครัด การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมโดยรัฐสภา และมีขั้นตอนการใช้จ่ายเงินและการติดตามตรวจสอบที่รัดกุม รักษากรอบวินัยการเงินการคลังโดยมีกระบวนการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล สำหรับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... หากมีการดำเนินการแล้ว จะมีผลเสียต่อระบบการเงินการคลังของประเทศเป็นอย่างมาก ประการแรก รัฐสภาจะไม่สามารถกำกับควบคุมการใช้จ่ายเงินในโครงการเหล่านี้ได้อย่างรัดกุมและถี่ถ้วน ซึ่งไม่เหมือนกับกรณีการดำเนินการในรูปของพระราชบัญญัติงบประมาณตามปกติ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๑๘ ให้ฝ่ายบริหารรายงานการดำเนินการต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น จึงเป็นการตัดกระบวนการถ่วงดุลในการกำกับควบคุมจากรัฐสภาออกไป ประการต่อมา โครงการลงทุนพื้นฐานในร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นกลไกการขนส่งขนาดใหญ่มีการเชื่อมโยงเครือข่ายการขนส่งทั้งในและต่างประเทศ และมีวงเงินลงทุนที่สูงเป็นประวัติการณ์ โครงการเช่นนี้เป็นกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญยิ่งของประเทศ ซึ่งโดยปกติจะมีขั้นตอนการพิจารณาในด้านต่าง ๆ อาทิ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคม ผลกระทบต่อการเมืองระหว่างประเทศ เป็นต้น จึงไม่ควรดำเนินการอย่างรีบเร่ง สมควรจะมีการปรึกษาหารือกันในรัฐสภาอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อกำหนดวิธีการคัดเลือกโครงการลำดับความสำคัญก่อนหลัง และคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ ซึ่งวิธีการดำเนินการที่รอบคอบรัดกุมดังกล่าวมีการกำหนดไว้แล้วในขั้นตอนการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ และมาตรา ๑๖๘ ประการสุดท้าย หากมีการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จะเปิดช่องให้ในอนาคต รัฐบาลสามารถนำเสนอกฎหมายเพื่อโครงการต่าง ๆ โดยไม่ผ่านกระบวนการงบประมาณ ซึ่งต่อไปก็จะสามารถเสนอกฎหมายทำนองนี้ได้อีกโดยไม่จำกัด ทำให้เจตนารมณ์ในการกำกับควบคุมโดยรัฐสภาผ่านกระบวนการงบประมาณไม่ได้ผล เพราะฉะนั้นการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นการหลีกเลี่ยงที่ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในหมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ ตั้งแต่มาตรา ๑๖๖ ถึงมาตรา ๑๗๐ ซึ่งรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้รัฐสภากำกับควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลผ่านกระบวนการงบประมาณ จึงมีเจตนารมณ์จะให้รัฐบาลต้องนำเงินที่ได้จากการกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ นำส่งคลังเสียก่อนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

สำหรับเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ พยานเห็นว่าเป็นเงินแผ่นดิน ซึ่งโดยหลักการทางการเงิน การคลังย่อมประสงค์ให้รัฐสภาควบคุมการใช้จ่ายเงินของประเทศโดยผ่านกระบวนการงบประมาณ ยกเว้นเฉพาะในกรณีเร่งด่วนฉุกเฉินเท่านั้น หากเป็นการกู้เงินในสถานการณ์ปกติทั่วไปย่อมต้องบังคับให้ ส่งคลังเสียก่อน เพราะฉะนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ใช่เรื่องจำเป็นเร่งด่วน แต่เป็นการกู้เงิน ในสถานการณ์ปกติทั่วไปดังเช่นร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ ยิ่งไปกว่านั้น หากมีการดำเนินการ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะทำให้ระบบงบประมาณไม่มีความหมายอีกต่อไป

๑๓. นางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า การบริหารเงินของกระทรวงการคลัง เงินรายรับจะต้องนำส่งคลัง เข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ ๑ ซึ่งเปิดไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อจะจ่ายเงินต้องจ่ายเงินเข้าไปในบัญชีเงินคลังบัญชีที่ ๒ ซึ่งเป็นบัญชีที่เปิดไว้สำหรับจ่ายเท่านั้น เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น สำหรับเงินกู้ดังที่ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๒๐ บัญญัติให้การกู้เงินเพื่อชดเชย การขาดดุลก็ต้องนำเงินกู้ส่งคลังทั้งหมด ส่วนการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พยานเห็นว่า จะต้องเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น ซึ่งเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ก็ถือเป็นเงินแผ่นดิน การนำเงินกู้ส่งคลังหรือไม่ ไม่ใช่ประเด็นที่จะทำให้เงินกู้ไม่เป็นเงินแผ่นดิน ดังนั้น การใช้จ่ายเงินกู้ ที่เป็นเงินแผ่นดินจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังและต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วเห็นได้ว่าไม่ใช่โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ประกอบกับ กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ แต่เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินี้กลับมีเนื้อหาทำนองเดียวกับ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นการดำเนินโครงการที่มีความเร่งด่วน จึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ เนื่องจากเมื่อรวมค่านวงเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วจะเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่าย ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถกู้ได้ ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ อีกด้วย ประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการกู้เงินที่ไม่มีรายละเอียดโครงการที่ชัดเจนและครบถ้วน ทำให้เงินกู้นี้ใช้เวลาดำเนินการตามโครงการมากกว่าที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นอกจากนี้ โครงการดังกล่าวยังไม่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อันส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติได้ จากเหตุผลข้างต้น ร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยทำให้ไม่สามารถควบคุมการก่อหนี้สาธารณะสำหรับโครงการที่ไม่เร่งด่วน เพราะการก่อหนี้ไม่อยู่ในกรอบวินัยการคลัง ประกอบกับโครงการตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลผูกพันเขตแดนหนี้สาธารณะซึ่งมีภาระการชำระหนี้คืนและทำให้เกิดข้อจำกัดการจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพื่อลงทุนพัฒนาโครงการที่จำเป็นในอนาคต และเมื่อรวมค่านวณต้นทุนกับดอกเบี้ยตลอดระยะเวลา ๕๐ ปี ก็จะมีภาระหนี้ของประเทศทั้งสิ้นห้าล้านล้านบาท ซึ่งเป็นความเสี่ยงอย่างมากต่อการหารายได้มาชดใช้คืนเงินกู้ในอนาคตและอาจทำให้ประเทศไทยมีหนี้สินล้นพ้นตัวอันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมสำหรับการแก้ไขปัญหา เมื่อพิจารณาจากแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่เป็นแผนระยะยาวแล้ว เห็นว่า อยู่ในวิสัยที่รัฐบาลสามารถดำเนินการโดยการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อใช้จ่ายตามโครงการในลักษณะผูกพันข้ามปีงบประมาณ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการตรากฎหมายให้กระทรวงการคลังกู้เงินแต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญให้มีการแถลงการณ์ปิดคดี ซึ่งผู้เกี่ยวข้องได้ยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดี สรุปได้ดังนี้ ผู้ร้องที่ ๑ ยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดีโดยมีสาระสำคัญเพิ่มเติมจากคำร้อง สรุปได้ว่า เงินที่ได้จากการกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... เป็นเงินแผ่นดิน เพราะเป็นเงินที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ครอบครองหรือเป็นเจ้าของไม่ว่าจะได้มีการนำเงินที่ได้จากการกุนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินหรือไม่ก็ตาม ส่วนคำว่า การกู้เงินที่เป็นความหมายหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๓ นั้น มีความหมายถึงเฉพาะแต่ร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเป็นการกู้เงินโดยเฉพาะ แต่ไม่รวมถึงร่างพระราชบัญญัติที่มีผลเป็นการจ่ายเงินที่ได้รับจากการกู้ ซึ่งถือเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ใช้บังคับเป็นการเฉพาะด้วย อีกทั้งไม่อาจอ้างว่าได้เคยมีการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดกู้เงินต่าง ๆ ที่บัญญัติให้นำเงินที่ได้รับจากการกูไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังและไม่อาจอ้างว่าการกู้และการจ่ายเงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มีความจำเป็นเพื่อการดำเนินโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ซึ่งต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากและต้องดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการจัดสรรงบประมาณตามปกติอาจมีอุปสรรคต่าง ๆ มาสนับสนุนในการตราพระราชบัญญัตินี้

ผู้ร้องที่ ๒ ยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดีโดยมีสาระสำคัญเพิ่มเติมจากคำร้อง สรุปได้ว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดินที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ และไม่มีควมจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องตราขึ้นเพื่อยกเว้นการจ่ายเงินแผ่นดินตามระบบงบประมาณปกติ ประกอบกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงนี้ลดลง หากในอนาคตมีการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีความเสี่ยงที่จะทำให้อัตราส่วนระหว่างหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงกว่าร้อยละ ๖๐ เกินเพดานหนี้สาธารณะที่กำหนดไว้ จึงเป็นการก่อหนี้สาธารณะเกินสมควรและไม่สอดคล้องกับฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ นอกจากนี้การดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งตามร่างพระราชบัญญัตินี้สามารถกระทำได้โดยวิธีการของระบบงบประมาณปกติที่สอดคล้องกับกรอบวินัยการเงินการคลัง สำหรับปัญหาของระบบงบประมาณตามปกติที่ผ่านมาในการขอตั้งงบประมาณเพื่อนำมาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งจะได้รับจัดสรรงบประมาณจำนวนน้อยกว่าที่ขอตั้งงบประมาณไว้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากหน่วยงานเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อนำไปใช้จ่ายจริงน้อยกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ ทำให้ในปีงบประมาณถัดไปหน่วยงานนั้นได้รับจัดสรรงบประมาณน้อยลง ซึ่งกรณีนี้กลับเป็นข้อดีของระบบงบประมาณปกติทำให้การจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินเป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ ส่วนข้อกังวลของรัฐบาลที่ว่าวิธีการระบบงบประมาณตามปกติเป็นการดำเนินการที่ไม่สะดวกและไม่ต่อเนื่องอาจทำให้โครงการพัฒนาโครงการพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งไม่แล้วเสร็จ เห็นได้ว่าความสะดวที่เกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเพราะรัฐบาลสามารถดำเนินการโดยปราศจากการตรวจสอบซึ่งมีความเสี่ยงให้เกิดการทุจริตได้ง่าย

นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรี ยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดีโดยมีสาระสำคัญเพิ่มเติมจากคำร้อง สรุปได้ว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีเหตุผลความจำเป็นเนื่องจากประเทศไทยมีปัญหาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจลดลงและปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม คณะรัฐมนตรีจึงกำหนดยุทธศาสตร์ประเทศและยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งมีสาระสำคัญในการเปลี่ยนรูปแบบจากระบบการขนส่งทางถนนสู่ระบบการขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า เชื่อมโยงเมืองเศรษฐกิจหลักในภูมิภาค ขยายขีดความสามารถในการรองรับปริมาณการขนส่ง ลดระยะเวลาการเดินทางขนส่ง ลดต้นทุนระบบการจัดการขนส่งสินค้า ประหยัดพลังงาน

โดยที่การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากและต้องมีแหล่งเงินแน่นอนที่จะนำมาใช้จ่ายอย่างต่อเนื่อง และมีการวางแผนการเงินระยะยาวที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้เพื่อกำหนดให้มีการกู้เงินเพิ่มเติมขึ้นเป็นการเฉพาะนอกเหนือจากการกู้เงินที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ และนำเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มาใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ

สำหรับหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เป็นการจ่ายเงินแผ่นดินในระบบงบประมาณ เริ่มต้นจากการตรากฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ เพื่อจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ตามกฎหมาย หลังจากนั้น หน่วยงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจะขอเบิกเงินจากคลังเพื่อนำออกไปใช้จ่ายตามกฎหมาย เช่น เงินเดือน เงินบำเหน็จบำนาญ เงินสวัสดิการ ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นอกจากการจ่ายเงินแผ่นดินในระบบงบประมาณแล้ว การจ่ายเงินแผ่นดินนอกระบบงบประมาณสามารถดำเนินการได้ โดยเงินนอกงบประมาณ หมายถึง เงินที่ปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินงบ และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน โดยเงินนอกงบประมาณดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นการไม่นำเงินแผ่นดินส่งเข้าคลังตามกฎหมายดังที่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๔ วรรคสอง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๔ บัญญัติไว้ เงินนอกงบประมาณดังกล่าว เช่น เงินทุนหรือกองทุน ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เงินรายได้ขององค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เงินกู้ตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็งตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้น จึงเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกรณีของเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ เนื่องจากมีแหล่งที่มาจากเงินกู้ซึ่งไม่ต้องนำส่งเข้าคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และให้นำเงินกู้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ ซึ่งจะต้องมีการออกหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินกู้ในรายละเอียดต่อไป ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามวิธีปฏิบัติของการใช้จ่ายเงินกู้



อีกทั้งในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาได้มีการจัดทำเอกสารโดยมีรายละเอียดต่าง ๆ ในลักษณะเดียวกับการพิจารณาขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ส่วนการรักษากรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ที่บัญญัติให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังของประเทศ แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีการตรากฎหมายดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลังเพื่อกำกับดูแลและสร้างความยั่งยืนและเสถียรภาพของระบบการเงินการคลังของประเทศ และรองรับความเสี่ยงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ ระดับหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ภาระหนี้ต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรายจ่ายงบลงทุนต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนี้ รัฐบาลได้กำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมในการชำระคืนหนี้เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยเทียบเคียงกรณีของประเทศญี่ปุ่น คาดว่าจะชำระคืนหนี้เงินกู้ได้ในระยะเวลาไม่เกิน ๕๐ ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สอดคล้องกับอายุการใช้งานของโครงสร้างพื้นฐานที่ได้ลงทุน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการสร้างภาระผูกพันอย่างไม่มีที่สิ้นสุด อีกทั้ง การลงทุนในโครงการต่าง ๆ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดให้มีการศึกษาความคุ้มค่าในการลงทุนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างละเอียด และเป็นไปตามหลักการของเศรษฐกิจพอเพียง ด้วยเหตุนี้ การที่รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรงบลงทุนในแต่ละปีงบประมาณได้ตามกรอบขั้นต่ำที่กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ เนื่องจากในบางปีงบประมาณประสบกับปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจ ซึ่งกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบลงทุนในปีงบประมาณนั้น ๆ จึงมีผลให้การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศขาดความต่อเนื่องกระทบต่อศักยภาพในการเติบโตทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว การใช้วิธีการเพิ่มวงเงินลงทุนในวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยการเพิ่มการขาดดุลงบประมาณก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าวงเงินกู้ในการขาดดุลงบประมาณที่เพิ่มขึ้น จะถูกนำไปใช้ในการลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานตามวงเงินที่เพิ่มขึ้นทั้งหมด

กรณีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ เห็นได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย แม้ว่าตามมาตรา ๖ กำหนดให้เงินที่ได้รับจากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการ

งบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลังก็ตามและตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบ และการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ เพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจรับตรวจกระทำการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินแผ่นดินได้ โดยคณะรัฐมนตรีไม่สามารถยับยั้งหรือห้ามมิให้มีการตรวจสอบดังกล่าวได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจง เอกสารประกอบ พยานหลักฐาน และคำแถลงการณ์ปิดคดี แล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ จึงกำหนดประเด็นวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

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

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยประการแรกตามที่ผู้ร้องที่ ๒ กล่าวอ้างว่าการแสดงตนและลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากนายนิศร ทองธิดาช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่น ซึ่งมีปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่นที่ปรากฏภาพในคลิปวิดีโอทัศนคือบุคคลใด จากการไต่สวนผู้ร้องที่ ๒ และนางสาวรังสิมา รอดรัศมี พยานของผู้ร้องที่ ๒ ยืนยันว่า บุคคลตามภาพในคลิปวิดีโอทัศนคือ นายนิศร ทองธิดาช อีกทั้งนายนิศร ทองธิดาช รับผิดชอบต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า บุคคลตามภาพในคลิปวิดีโอทัศนเป็นตนเองจริง ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อมาว่า ภาพในคลิปวิดีโอทัศนแผ่นที่ ๑ เป็นการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติใด จากการไต่สวนนางสาวรังสิมา รอดรัศมี และนายนิศร ทองธิดราช ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญสอดคล้องต้องกันว่า เสียงที่ปรากฏในคลิปวิดีโอ คือก เสียงของนายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ ประธานในที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ที่กล่าวว่า “ขอตรวจสอบองค์ประชุมนะครับ ส่งผลคะแนน ๓๑๐ ท่าน ครบองค์ประชุม เป็นการลงมติในมาตรา ๖ ไม่มีการแก้ไข เชิญสมาชิกใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนครับ” เมื่อตรวจสอบรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... แล้วเห็นว่าตรงกัน นอกจากนี้ เสียงในคลิปวิดีโอแผ่นที่ ๒ ได้ปรากฏเสียงของประธานในที่ประชุมกล่าวว่า “ขอสงวนคำแปรญัตติเพิ่มความเป็นมาตรา ๒๐ โปรดกดปุ่มเห็นด้วยครับ สมาชิกท่านใดไม่เห็นด้วยกับกรรมาธิการที่ขอสงวนความเห็นหรือผู้แปรญัตติเพิ่มความเป็นมาตรา ๒๐ โปรดกดปุ่มไม่เห็นด้วยครับ” เมื่อตรวจสอบรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... แล้วเห็นว่าตรงกัน จึงฟังได้ว่า คลิปวิดีโอดังกล่าวเป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๖ และมาตรา ๒๐ ตามที่ผู้ร้องที่ ๒ กล่าวอ้างจริง

สำหรับข้อโต้แย้งของนายนิศร ทองธิดราช ที่อ้างว่า ภาพในคลิปวิดีโอเป็นการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติ เนื่องจากตนเองมีบัตรหลายบัตรทั้งบัตรจริงและบัตรสำรอง ประกอบกับตนเองมีพฤติกรรมเสียบบัตรหลายครั้งในการแสดงตนและลงมตินั้น ข้อเท็จจริงในทางไต่สวนปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจะมีบัตรฉบับจริงโดยมีรูปภาพเจ้าของบัตรได้เพียงคนละ ๑ บัตร และจะขอบัตรสำรองได้อีก ๑ บัตร ซึ่งบัตรสำรองจะไม่มีรูปภาพเจ้าของบัตร ส่วนภาพที่ปรากฏในคลิปวิดีโอดังกล่าวปรากฏว่า บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนทุกบัตรที่นายนิศร ทองธิดราช เสียบในเครื่องอ่านบัตรและกดปุ่มแสดงตนหรือลงมติที่มีรูปภาพปรากฏอยู่ทุกบัตร ประกอบกับข้อที่นายนิศร ทองธิดราช กล่าวอ้างนั้น เป็นพฤติกรรมที่ไม่มีเหตุผล ผิดวิสัยของผู้ที่มีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และขัดต่อพฤติกรรมโดยปกติของวิญญูชน ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้ ดังนั้น จึงฟังได้ว่า นายนิศร ทองธิดราช

ได้ใช้บัตรแสดงตนและลงมติแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ....

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า การกระทำของนายนิศร ทองธิดราช มีผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า การกระทำดังกล่าว นอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือการครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ แล้ว ยังขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิญาณตนไว้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๓ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน มีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมพิจารณานั้น เป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่สุจริต ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนปวงชนชาวไทย เมื่อกระบวนการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

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

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

ก่อนที่จะวินิจฉัยปัญหาว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่ มีปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนว่าเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดิน หรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบคำชี้แจงของพยานแล้ว เห็นว่า คำว่า “เงินแผ่นดิน” ไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ ที่บัญญัติค่านิยมของคำว่า “ตรวจสอบ” หมายความว่า “การตรวจบัญชี ตรวจสอบการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจ ที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจ หรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึง การตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย” ประกอบกับความเห็นของพยานบุคคล ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณ ทั้ง ๔ ปาก ได้แก่ นางสาวประพิร์ อังกินันท์ นายพิสิฐ ลี้อาธรรม นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล และ นางสาวสุภา ปิยะจิตติ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า เงินแผ่นดิน ย่อมหมายถึง เงินของประชาชนทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึงบรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรือ อยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มีภาระต้องชำระคืนทั้งเงินต้นหรือดอกเบี้ยจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... จึงเป็นเงินแผ่นดิน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

เนื่องจากการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับและวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจในปีที่ขออนุมัติตั้งงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของรัฐสภา ส่วนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้กำหนดรายละเอียดของเอกสารประกอบงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กำหนดวิธีการจัดทำงบประมาณ กำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ผ่านรัฐสภาแล้วสำหรับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับเงินแผ่นดินที่ต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง และการเบิกจ่ายเงินคงคลัง ให้กระทำได้อีกเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่า การจ่ายเงินแผ่นดินต้องกระทำเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อให้ผู้แทนปวงชนได้ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยและการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มีระบบการตรวจสอบที่ชัดเจน โดยมีเอกสารประกอบการพิจารณาของรัฐสภา รวมทั้งมีระบบควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายภายหลังที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว โดยกำหนดการใช้จ่ายเงินตามแผนงานโครงการไว้อย่างชัดเจนตรวจสอบได้

ส่วนร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เงินที่ได้จากการกู้เงินตามมาตรา ๕ ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง” มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานท้ายพระราชบัญญัตินี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วนด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ก่อนที่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการโดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัดเสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณากลับกรองและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความพร้อมของโครงการกรอบวงเงินดำเนินการ และแผนการดำเนินงาน” และมาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการและจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการแล้ว ให้บริหารจัดการโครงการและจัดสรรเงินกู้ตามวงเงินที่อนุมัติต่อไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” เห็นว่า การใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กระทำตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ

หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและอนุมัติการจัดสรรเงินกู้ตามโครงการดังกล่าว ซึ่งเป็นผลให้การจ่ายเงินเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ในแต่ละปีงบประมาณไม่ได้ผ่านการตรวจสอบของรัฐสภา รวมทั้งไม่มีการควบคุมตรวจสอบการใช้เงินดังกล่าวอย่างชัดเจนดังเช่นการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกรณีจึงเป็นร่างพระราชบัญญัติที่บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินกระทำได้โดยไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้

สำหรับประเด็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีความจำเป็นเร่งด่วนอันเป็นข้อยกเว้นการใช้เงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณาคำชี้แจงของพยานบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินี้ชี้แจงไปในทำนองเดียวกันว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อนำไปดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และรองรับการที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี ๒๕๕๘ อันมีผลเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อการลงทุนของภาคเอกชนว่าโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศไทยจะสามารถดำเนินการสร้างแล้วเสร็จอย่างแน่นอน เนื่องจากการใช้เงินในระบบงบประมาณปกติมีข้อจำกัดหลายประการทำให้การดำเนินโครงการขาดความต่อเนื่องและอาจทำให้โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งตามยุทธศาสตร์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดำเนินการไม่สำเร็จตามเป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนด จึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเพื่อใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณด้วยวิธีพิเศษ อย่างไรก็ตาม ผู้แทนคณะรัฐมนตรีตอบข้อซักถามของศาลรัฐธรรมนูญยอมรับว่า ความจำเป็นต้องมีโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ถึงขนาดที่ต้องตราพระราชกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนต่อเศรษฐกิจในระดับหนึ่งที่ไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณปกติได้เท่านั้น

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากการไต่สวนแล้วเห็นว่า การดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา



โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... สามารถดำเนินการโดยวิธีการอื่น ๆ เช่น วิธีการงบประมาณตามปกติโดยอาศัยวิธีการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ทวิ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๒๑ หรือ การให้เอกชนร่วมลงทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้มีผลกระทบหรือมีความเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นน้อยกว่า การดำเนินการโดยหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... เนื่องจากโดยวิธีการงบประมาณตามปกติ รัฐสภาสามารถตรวจสอบการดำเนินโครงการของฝ่ายบริหารได้อย่างรัดกุม หรือโดยวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุน ก็เป็นการป้องกันหรือลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงทางการเงินการคลังของประเทศได้ ในระยะยาวอีกด้วย ไม่ได้เป็นข้อจำกัดถึงขนาดที่จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการโครงการใด ๆ ได้เลย

ถึงแม้จะมีพยานบุคคลซึ่งสนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้ชี้แจงว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ไม่ได้มีผลให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบโดยตรง แต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่ต้องไปดำเนินการ ป้องกันปราบปรามในการนำร่างพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับในชั้นต่อไป แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายร้ายแรงแก่ประเทศชาติมาช้านานแล้ว และมีแต่จะรุนแรง ขยายวงกว้าง สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรค ขัดขวางการพัฒนาประเทศไทยมาโดยตลอด ทำให้การดำเนินโครงการหลาย ๆ โครงการของประเทศไทย ประชาชนและประเทศชาติไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากจำนวนเงินที่รัฐลงทุนไป แต่กลับรั่วไหล ไปสู่บุคคลที่ทุจริตประพฤติมิชอบที่คอยแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริต เชิงนโยบายที่กระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง ซึ่งสร้างความเสียหาย ให้แก่ประเทศไทยอย่างรุนแรง แม้รัฐธรรมนูญจะได้พยายามสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐไว้หลายประการ ไม่ว่าจะโดยการคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการใช้จ่ายเงินดังกล่าว โดยองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น หรือ

แม้แต่การดำเนินคดีตามระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยเพื่อพิสูจน์ความผิดและนำผู้กระทำความผิด  
ฐานทุจริตประพฤติมิชอบมาลงโทษก็กระทำได้ยาก ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ  
ได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบไว้หลายประการ  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบงบประมาณตามปกติก็ได้พยายามสร้างและพัฒนาหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ  
เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตอย่างเข้มงวดรัดกุม แต่ก็ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาการทุจริตได้ดี  
เท่าที่ควร การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ยกเว้นระบบงบประมาณตามปกติยิ่งเอื้อให้เกิดช่องทางการทุจริต  
เกิดขึ้นได้ง่าย หรือเสี่ยงที่จะทำให้เงินแผ่นดินรั่วไหลได้ ประกอบกับเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้  
มีจำนวนมากถึงสองล้านล้านบาท ยิ่งมีความเสี่ยงที่จะถูกบุคคลที่ทุจริตประพฤติมิชอบเข้ามาแสวงหา  
ประโยชน์มากตามไปด้วย สุดท้ายจะยิ่งทำให้ประเทศชาติได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงและ  
ประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่างับความเสี่ยงที่จะได้รับความเสียหายและการชำระคืนหนี้เงินกู้  
ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายของประเทศและภาระภาษีของประชาชน  
ที่ต้องเพิ่มขึ้นจากหนี้สาธารณะที่รัฐบาลได้ก่อไว้

ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน  
ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินโดยไม่ได้กระทำตามที่อนุญาตไว้  
ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ  
หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง อีกทั้งมิใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้ง  
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน  
เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๑๗๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่ง  
เป็นรายได้แผ่นดินให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรี  
เมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป”  
และวรรคสอง บัญญัติว่า “การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง

ตามหมวดนี้ด้วย” แม้รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติความหมายของกรอบวินัยการเงินการคลังไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ เพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงิน และทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะการก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดการรายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม” แม้ในขณะนี้ยังมิได้มีการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐดังกล่าวเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังขึ้นใช้บังคับ แต่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ใช้บังคับอยู่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและการควบคุมงบประมาณ และการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งครอบคลุมเรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้ กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด ๘ จึงหมายความถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การก่อหนี้ ภาระทางการเงินของรัฐ และการอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดการรายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

การที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๖ บัญญัติให้นำเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และมาตรา ๑๘ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินบัญญัติไว้ ทำให้การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจำนวนมากถึงสองล้านล้านบาท แต่ไม่มีความชัดเจนในรายละเอียดของแผนงานหรือโครงการที่จะใช้จ่ายเงินอันเกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดการรายได้เพื่อชดใช้หนี้ หรือการบริหารจัดการกำกับค่าใช้จ่ายเงิน อีกทั้งเป็นการสร้างภาระผูกพันทางการเงินแก่ประเทศเป็นจำนวนมหาศาล และเป็นระยะเวลายาวนาน โดยไม่มีหลักประกันความเสี่ยงภัยทางการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างเพียงพอ การใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงมิได้ดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ

สำหรับคำชี้แจงของผู้แทนคณะรัฐมนตรีและผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้อยู่ในกรอบวินัยทางการเงินการคลัง เนื่องจากประการที่หนึ่ง จำนวนเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงหรือเพดานของหนี้สาธารณะที่กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ ๖๐ ของ GDP และประการที่สอง ภาระหนี้ที่เกิดจากร่างพระราชบัญญัตินี้ ในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ คือ ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่ตรงกับคำชี้แจงของพยานผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งชี้แจงว่า กรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ มีความหมายอย่างกว้าง ไม่ได้มีความหมายเฉพาะเรื่องเพดานหนี้สาธารณะหรือภาระหนี้ดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการรักษาวินัยทางการเงินการคลังในด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น กระบวนการใช้จ่ายเงินที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล มีขั้นตอนในการอนุมัติ การเบิกจ่ายและการกำกับติดตามที่น่าเชื่อถือและรัดกุมรอบคอบ เป็นต้น ข้ออ้างดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับความหมายของกรอบวินัยการเงินการคลังตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม เมื่อการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ไม่ได้ดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และ

มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ซึ่งข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไป  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

นายจรูญ อินทจาร  
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ ภักดีชนากุล  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณรงค์ มาประณีต  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเฉลิมพล เอกอุรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ