

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๖๗/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๖๘/๒๕๕๖

วันที่ ๑๒ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

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

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

จากการรับฟังพยานหลักฐานและคำเบิกความในชั้นการพิจารณาได้สวนคำร้องในเรื่องนี้ปรากฏอย่างชัดเจนว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายรายมิได้มาออกเสียงลงมติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ได้มอบให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่ง คือนายนริศร ทองธิราช ใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนแทนตน การดำเนินการดังกล่าว นอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือการครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ แล้ว ยังขัดต่อข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๓ และขัดต่อหลักการออกเสียง

ลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงเสียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งมีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ทุจริต ไม่เป็นไปตามเจตนาที่แท้จริงของผู้แทนปวงชนชาวไทย เนื่องจากกระบวนการลงคะแนนเสียงที่ไม่ชอบ ขัดต่อข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ได้ระบุนมาแล้วข้างต้น จึงมีอาจถือว่าเป็นมติที่ชอบของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ อีกทั้งการกระทำของทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีได้มาออกเสียงลงมติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และนายนิรศ ทงอิราษ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านั้น ยังเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งอาจเป็นการปฏิบัติตนที่ไม่อยู่ในกรอบจริยธรรมตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกและกรรมาธิการ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๘ อันอาจนำไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับนี้ต่อไปด้วย

การละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกรัฐสภาที่ปรากฏขึ้นในชั้นการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรดังหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนคดีดังที่กล่าวมานี้ นอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือการครอบงำใด ๆ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงเสียงหนึ่งเสียงในการลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม แล้ว การลงคะแนนเสียงแทนกันโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังมีผลทำให้มติของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้มีการลงคะแนนเสียงโดยมิชอบนั้นรวมอยู่ด้วย **มิใช่มติที่ถูกต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญและชอบด้วยกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร** ย่อมส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มิใช่ร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการลงมติเห็นชอบมาแล้วโดยสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่อาจถือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้ดำเนินการมาโดยชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๖ วรรคหนึ่ง แม้จะได้เสนอ และได้มีการพิจารณาเห็นชอบโดยวุฒิสภาก็ย่อมไม่อาจทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่ได้ดำเนินการมาโดยมิชอบตั้งแต่ต้นกลับกลายเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ถูกต้องขึ้นมาในภายหลังจากที่ได้มีมติเห็นชอบของวุฒิสภาได้

ดังนั้น จึงมีความเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของร่างพระราชบัญญัตินี้ว่า การดำเนินกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยกระบวนการที่ไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่

ในการพิจารณาประเด็นที่สองนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า “เงินกู้” ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นเงินแผ่นดินหรือไม่

เนื่องจากคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้โดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายใด การพิจารณาความหมายของเงินแผ่นดินในขณะนี้ จึงต้องพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพราะเป็นกฎหมายที่กำหนดองค์กรและวิธีการเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ซึ่งแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ แต่มาตรา ๔ ได้บัญญัติความหมายของคำว่า ตรวจสอบ ไว้ว่า “ตรวจสอบ” หมายความว่า การตรวจบัญชี ตรวจสอบการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหาร ซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจาก เงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศ หรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจ หรือหน่วยรับตรวจ มีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ในการบริหารการเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่น อันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย ประกอบกับความเห็นของนางสาวประพิร์ อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นพยานซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ

ได้เรียกมาไต่สวน ที่ได้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า เงินแผ่นดิน เป็นเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในความครอบงำหรืออำนาจสั่งการใด ๆ ตามกฎหมายเอกชน แต่เป็นของชาติทั้งชาติ เป็นของราชการหรือของรัฐตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ว่า “เงินแผ่นดิน นั้น คือเงินของประชาชนทั้งชาติ” และจากคำเบิกความของพยานผู้เชี่ยวชาญอื่นที่ศาลเรียกมาในชั้นการไต่สวนคำร้องนี้ ประกอบด้วยนางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง นายพิสิฐ ลี้อาธรรม สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นายทง พิทยะ และนายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล พยานผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจ พยานผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ต่างก็มีความเห็นไปในทำนองเดียวกันว่าเงินกู้เป็นเงินแผ่นดิน มีเพียงนางสาวจุฬารัตน์ สุธีธร ผู้อำนวยการบริหารหนี้สาธารณะ ที่ให้การแบบหลีกเลี่ยงไม่ให้ความเห็นว่าเป็นเงินแผ่นดินมีความหมายอย่างไร ทั้ง ๆ ที่ได้ทำงานด้านนี้มาเป็นเวลานาน โดยอ้างว่าตนไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารเงินแผ่นดิน และพิจารณาเพียงว่ารัฐบาลมีความจำเป็นต้องให้มีการกู้เงินเพิ่มขึ้นเป็นการเฉพาะนอกเหนือจากการกู้เงินที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. นี้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญที่เรียกมาในชั้นการไต่สวนแล้ว จึงเห็นว่า “เงินแผ่นดิน” ย่อมหมายถึง เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เป็นของชาติ เป็นของราชการ หรือเป็นของรัฐ ที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ ดังนั้น “เงินกู้” ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จึงอยู่ในความหมายของ “เงินแผ่นดิน” ด้วย

เมื่อเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นเงินแผ่นดิน จึงมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปตามประเด็นที่หนึ่งว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ และมาตรา ๑๗๐ หรือไม่ ซึ่งมีประเด็นย่อยที่ต้องพิจารณา รวม ๒ ประเด็นย่อย ดังนี้

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์สำคัญในเรื่องวินัยทางการเงินการคลังและการงบประมาณของรัฐไว้ว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจะสามารถกระทำได้ก็แต่เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยมีข้อยกเว้นของการให้จ่ายเงินแผ่นดินนอกเหนือไปจากที่ดำเนินการโดยกฎหมายทั้งสี่ฉบับไว้ เพียงประการเดียวว่า หากมีกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อน ก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่มาตรานี้กำหนดไว้ว่า จะต้องมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป และระบุให้ต้องกำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย ข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินออกไปโดยไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายหลักว่าด้วยการใช้จ่ายภาครัฐทั้งสี่ฉบับ นั้น เห็นได้ชัดเจนว่ามีอยู่เพียงกรณีเดียวก็คือ จะต้องมีความจำเป็นเร่งด่วนเกิดขึ้นเท่านั้น ความจำเป็นเร่งด่วนนี้ เป็นเหตุซึ่งรัฐบาลผู้ใช้จ่ายเงิน จะต้องเป็นผู้พิจารณาถึงการมีอยู่ของสถานการณ์ที่นำไปสู่การจะต้องจ่ายเงินแผ่นดินออกไป ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบในฐานะผู้บริหารประเทศ และเมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วน หรือมีเหตุที่รัฐบาล เห็นว่าจำเป็นเร่งด่วนแล้ว การใช้จ่ายเงินแผ่นดินก็ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของวินัยการเงินการคลังด้วย คำว่ากฎหมายในที่นี้อาจจะหมายถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาดังเช่นร่างพระราชบัญญัติฉบับที่มีการโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอยู่ หรืออาจตราขึ้นเป็นพระราชกำหนดเมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องมีกฎหมายเพื่อการนั้นนอกสมัยประชุมของรัฐสภา หรือโดยสภาของเรื่องและความจำเป็นเฉพาะกรณี ทำให้ไม่สามารถตราขึ้นตามกระบวนการปกติของการตราพระราชบัญญัติได้ ก็ได้ แต่ต้องปรากฏเหตุแห่งความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการจ่ายเงินแผ่นดินนั้นมาตั้งแต่ต้นเสียก่อน

ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอยู่นี้ นอกจากจะไม่อยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลังแล้ว ยังไม่ปรากฏเหตุของความจำเป็นเร่งด่วนใด ๆ ที่จะต้องจ่ายเงินแผ่นดิน

โดยยกเว้นหลักเกณฑ์พื้นฐานที่จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติหลักกว่าด้วยการใช้จ่ายเงินของภาครัฐที่มีอยู่ ทั้งสี่ฉบับอยู่ในบทมาตราใดหรืออยู่ในบันทึกหลักการและเหตุผลของการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเลย ยิ่งกว่านั้นยังปรากฏจากบทบัญญัติ มาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วยว่า การกู้เงิน ที่มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาทเพื่อการใช้จ่ายตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้กระทำได้นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายไปจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ อันเป็นระยะเวลาเจ็ดปีเต็มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ

การอนุญาตโดยร่างพระราชบัญญัตินี้ให้สามารถกู้เงินเพื่อมาใช้จ่ายได้ตลอดระยะเวลา นานถึงเจ็ดปีนับแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ ย่อมปรากฏชัดอยู่ในตัวว่ามีได้มีกรณีใด ๆ ที่ถือได้ว่าเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนอันจะต้องมีการจ่ายเงินแผ่นดินไปโดยยกเว้นกฎหมายหลักกว่าด้วยการใช้จ่ายเงินของภาครัฐตามกฎหมายหลักกว่าด้วยการใช้จ่ายเงินภาครัฐทั้งสี่ฉบับตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖๙ และย่อมเป็นกรณีที่ไม่ต้องด้วยข้อยกเว้นที่มาตรา ๑๖๙ จะอนุญาตให้ดำเนินการได้นั้นเอง ในกรณีเช่นว่านี้ แม้จะมีข้อโต้แย้งและความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า เมื่อมีบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ วรรคแรก ให้นำเงินที่ได้จากการกู้เงินตามมาตรา ๕ ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง จึงเห็นว่าเงินดังกล่าวจึงไม่ใช่ “เงินคงคลัง” ตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังก็ตาม แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ เอง ก็มีได้ระบุถึง “เงินคงคลัง” เอาไว้ถึงความเห็นและข้อโต้แย้งดังกล่าว หากแต่ได้วางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการใช้จ่าย “เงินแผ่นดิน” ซึ่งมีความหมายที่แตกต่างไปจาก “เงินคงคลัง” เพราะ “เงินคงคลัง” ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังนั้น คือ เงินที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องนำส่งคลัง ซึ่งประกอบด้วยเงินในงบประมาณ (เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม เงินได้จากรัฐพาณิชย์ หรือเงินบริจาค เป็นต้น) และเงินนอกงบประมาณ (เช่น เงินฝาก เงินที่ไม่พึงชำระให้แก่รัฐบาล เงินตรองราชการ เป็นต้น) เมื่อพิจารณารายละเอียดของเงินคงคลังแล้ว จะเห็นได้ว่าเงินคงคลังนั้นย่อมจะมีเงินของเอกชนซึ่งรัฐมิได้มีสิทธิใด ๆ รวมอยู่ด้วย และมีได้มีลักษณะเป็นเงินแผ่นดินทั้งจำนวน เพราะมีเงินนอกงบประมาณรวมอยู่ด้วย การที่บทบัญญัติ มาตรา ๖ ของร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดมิให้นำเงินที่ได้จากการกู้เงินตามมาตรา ๕ ส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายวิธีการงบประมาณก็มีผลเพียงแต่ทำให้เงินดังกล่าวไม่เป็น

“เงินคงคลัง” เท่านั้น แต่มิได้ทำให้เงินที่ได้มาจากการกู้เงินดังกล่าวมิใช่เงินแผ่นดินตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ แต่ประการใด

คำว่า “เงินแผ่นดิน” ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ย่อมจะมีความหมายชัดเจน อยู่ตามตัวอักษรและความเข้าใจโดยปกติของวิญญูชนโดยทั่วไปนั่นเอง กล่าวคือ เป็นเงินที่เป็นเงินรายได้ของรัฐ หรือของแผ่นดิน รัฐหรือแผ่นดินจะต้องใช้จ่ายไปตามวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่มีรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบ และรัฐหรือแผ่นดินโดยรัฐบาลซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหลาย จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายนี้จากการกู้ยืมเงินและค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยของเงินกู้ หากเป็นสิทธิหรือ ความรับผิดชอบของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือรัฐบาลคณะหนึ่งคณะใดเฉพาะเวลาหนึ่งเวลาใดไม่ เมื่อได้กู้ยืมเงินไปโดยรัฐเพื่อประโยชน์แก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือประโยชน์ของประชาชนทั้งหลาย และประชาชนทุกคนจะต้องร่วมรับภาระหนี้สินและดอกเบี้ยของการกู้โดยการผ่อนชำระใช้คืน เป็นระยะเวลาหลายสิบปีจนครบถ้วนเสร็จสิ้น เช่นนี้ ถ้าจะถือว่าเงินที่กู้มาตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีใช่ “เงินแผ่นดิน” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญก็คงไม่สามารถตีความไปเช่นนั้นได้ เพราะ “เงินแผ่นดิน” นั้นย่อมหมายความถึง บรรดาเงินทั้งปวงที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับมาเป็นกรรมสิทธิ์ โดยไม่รวมถึงเงินของเอกชนซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง (ซึ่งอาจอยู่ในความหมายของ “เงินคงคลัง” ด้วย) นั่นเอง เพราะการพิจารณาว่าจะ เป็น “เงินแผ่นดิน” ซึ่งจะต้องดำเนินการใช้จ่าย ไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ หรือไม่ นั้น พึงพิจารณาเพียงแต่ว่า เงินที่ ได้มา ตามหลักเกณฑ์การกู้เงินที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือของแผ่นดิน หรือไม่เท่านั้น มิใช่จะต้องไปพิจารณาว่าเงินดังกล่าวเป็นเงินคงคลังหรือไม่ ซึ่งเป็นอีกกรณีหนึ่งที่มีได้ เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ที่วางหลักการใช้จ่ายเงินของรัฐไว้โดยเคร่งครัดแต่อย่างใดเลย

เมื่อได้พิจารณามาแล้วว่า เงินที่ได้จากการกู้เงินตามนิยามของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็น “เงินแผ่นดิน” ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ การใช้จ่ายเงินกู้เหล่านี้จึงจะต้อง กระทำโดยอนุญาตของพระราชบัญญัติหลักที่ว่าด้วยการใช้จ่ายเงินภาครัฐทั้งสิ้นฉบับดังกล่าว หรือ เข้าช้อยกเว้นในเรื่องที่มีกรณีจำเป็นเร่งด่วนและภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังเท่านั้น เมื่อในกรณี ของร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาอยู่ นี้ ปรากฏชัดแจ้งว่าไม่มีกรณีจำเป็นเร่งด่วนใด ๆ ในการกู้เงินหรือ การใช้จ่ายเงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว จึงเห็นว่า การตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงมีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ในประเด็นอันเป็นสาระสำคัญ

ประเด็นย่อยที่สอง ร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๕ ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง” และมาตรา ๑๘ บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว ผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ” ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หมวด ๕ ว่าด้วยการควบคุมงบประมาณ มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า เงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีที่ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น และในวรรคสามและวรรคสี่ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจกำหนดให้มีกรณีที่ไม่ต้องนำส่งคลังได้ เห็นได้ว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. บัญญัติให้นำเงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๕ ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง จึงเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๔ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป และวรรคสอง บัญญัติว่าการใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย

คำว่า “กรอบวินัยการเงินการคลัง” นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม บัญญัติให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดหางบประมาณ

รายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือ การดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งขณะนี้ยังไม่ได้มีการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังขึ้นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่มีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญไว้ในเรื่องของวินัยทางการเงินการคลัง และในเรื่องการก่อหนี้หรือดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ อีกทั้งได้วางหลักเกณฑ์กำกับการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปตามหลักการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและสร้างความเป็นธรรมในสังคมไว้อย่างชัดเจน และแม้จะยังไม่มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม แต่รัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ก็เป็นบทบัญญัติที่ได้บัญญัติในเรื่องของการเงิน การคลัง และงบประมาณ อันถือเป็นหลักการของกรอบวินัยการเงินการคลังที่หน่วยงานใดของรัฐมีเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินจะต้องปฏิบัติตาม เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้หน่วยงานใดของรัฐมีเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จะต้องทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป ซึ่งหมายถึงการรายงานเพื่อให้สภาทั้งสองพิจารณา ไม่ใช่เพียงเพื่อทราบตามที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๑๘ บัญญัติไว้เท่านั้น

ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาตรา ๖ กำหนดให้เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และมาตรา ๑๘ ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารรายงานการกู้เงินผลการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพียงเพื่อทราบ เป็นวิธีการควบคุมการใช้งบประมาณที่ให้ฝ่ายบริหารรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติแตกต่างไปจากที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินบัญญัติไว้ ทำให้การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ร่างพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการบัญญัติเรื่องดังกล่าวข้างต้นจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐

นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. นี้แล้ว ยังปรากฏจากสาระสำคัญของร่างกฎหมายดังกล่าวว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะให้อำนาจรัฐบาลในการกู้เงินจากการอนุมัติกฎหมายเพียงครั้งเดียวได้มากถึงสองล้านล้านบาท อันเป็นการกู้ยืมเงินในกฎหมายฉบับเดียวที่มากที่สุดเป็นประวัติการณ์ของประเทศ และวงเงินกู้จำนวนมหาศาลดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อตรงต่อการทำให้ปริมาณหนี้สาธารณะของประเทศสูงขึ้นมากจนเกินกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลัง และการที่รัฐบาลได้วางแผนในการชำระหนี้เงินกู้จากร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้เป็นเวลายาวนานถึงห้าสิบปี ย่อมทำให้เกิดความเสี่ยงและผลกระทบต่อสถานะการคลังของประเทศและกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และหลักการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน อันเป็นหลักการสำคัญที่กำหนดไว้เป็นกรอบวินัยทางการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม อย่างชัดเจนนั่นเอง

อีกทั้งเห็นควรวินิจฉัยไว้ในส่วนนี้ด้วยว่า การหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ที่กำหนดให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะตามที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง แต่กลับตราขึ้นเป็นร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อภารกิจเฉพาะในกรณีนี้เป็นจำนวนมากเป็นประวัติการณ์ถึงสองล้านล้านบาทในคราวนี้นั้น นามมาจากเหตุที่ว่า หากตราขึ้นเป็นกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายหรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ อันเป็นกฎหมายที่อนุมัติให้สามารถมีการจ่ายเงินแผ่นดินได้ตามปกติ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ในการนำเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว จะต้องมีการประกอบซึ่งรวมถึง งบประมาณการรายรับ วัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดการรายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐ และฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจในปีที่ขออนุมัติงบประมาณนั้น และในงบประมาณที่ผ่านมา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติบังคับไว้ให้ต้องดำเนินการนี้ เป็นหลักเกณฑ์ที่มุ่งที่จะทำให้เกิดวินัยทางการเงินการคลังในภาครัฐตามที่รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม วางแนวทางไว้แน่นอน แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามแนวทางของหลักเกณฑ์ในเรื่องวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ และหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนไว้เลย โดยเหตุที่มีการอ้างแต่เพียงว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ **มิใช่**กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายเกี่ยวกับด้วยการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เพื่อพยายามหลีกเลี่ยงหลักเกณฑ์ในเรื่องวินัยทางการเงินและงบประมาณที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสามนี้เท่านั้น

อนึ่ง สมควรจะได้วินิจฉัยต่อเนื่องไปด้วยว่า เนื้อหาที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ขัดต่อหลักการในเรื่องการรักษาวินัยทางการเงินการคลังและขัดต่อหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ในกรณีที่รัฐบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกินกว่าวาระของของสภาผู้แทนราษฎรที่ลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีมาทำหน้าที่หัวหน้ารัฐบาลนั้น คือมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกินสี่ปี จะได้เสนอขออนุมัติกฎหมายในครั้งเดียว ให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินก่อนนี้สาธารณะได้เป็นจำนวนสูงถึงสองล้านล้านบาท ในนโยบายที่รัฐบาลชุดนั้นเห็นว่ามีสำคัญและจำเป็น แต่มีระยะเวลากู้ยืมเงินและการใช้จ่ายเงินตามโครงการจากการเห็นชอบร่างกฎหมายเพียงคราวเดียวนั้นนานถึงเจ็ดปีเต็ม ซึ่งยาวเกินกว่าวาระและ **ความรับผิดชอบของรัฐบาลชุดที่เสนอนโยบายและร่างกฎหมายนั้น** และจะส่งผลกระทบต่อปริมาณหนี้สาธารณะของประเทศที่จะเพิ่มสูงขึ้นจนอาจจะเกินกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ และอาจส่งผลให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในชุดต่อ ๆ ไป อาจไม่สามารถดำเนินนโยบายใด ๆ ที่เห็นว่ามีสำคัญจำเป็นและได้รับความเห็นชอบจากประชาชนให้มาดำเนินการหรือเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ชนะการเลือกตั้งในครั้งต่อไปได้อีกเลยนั้น นอกจากจะขัดต่อหลักการสำคัญทางการคลังและงบประมาณในเรื่องกรอบระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ อันเป็นหลักเกณฑ์ที่บทบัญญัติในหมวด ๘ ของรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้แล้ว ยังเป็นการที่รัฐบาลในขณะหนึ่งได้กระทำการผูกพันรัฐบาลในอนาคตและผูกพันประชาชนที่มีสิทธิจะได้รับบริการสาธารณะในเรื่องที่อาจมีความจำเป็นหรือเหมาะสมมากกว่าในอนาคต **ไม่**ให้สามารถดำเนินนโยบายใดที่จะต้องมีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อีก โดยการกู้ยืมเงินในวงเงินที่สูงมากจนกระทั่งมีผลทำให้ภาระหนี้ของประเทศอยู่ในระดับที่จะไม่สามารถทำการกู้ยืมเงินได้อีกเลยในอนาคตระยะสั้นหรือในระยะกลาง และเป็นการผูกพันประเทศและประชาชนโดยเงื่อนไขทางการเงินและ

การคลังไปนานมากกว่าอาณัติมอบหมายที่ประชาชนได้มอบให้กับรัฐบาลที่ได้รับเลือกตั้งมาในขณะนั้น ๆ ซึ่งย่อมเป็นการกำหนดทิศทางและชะตากรรมของประชาชนทั้งประเทศในอนาคตไว้กับสิ่งที่รัฐบาลในปัจจุบัน เห็นว่าถูกต้องและเป็นประโยชน์เท่านั้น ซึ่งโดยทฤษฎีของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยการมีผู้แทนนั้น รัฐบาลหรือผู้แทนของราษฎรทั้งหลายย่อมไม่มีอำนาจเด็ดขาดที่จะกระทำเช่นนั้นได้ เพราะแม้กระทั่ง เมื่อจะมีการตรารัฐธรรมนูญหรือตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางอย่างหนึ่งอย่างใดไว้ รัฐสภาในยุคสมัยต่อไปหรือรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในสมัยต่อไป ก็อาจลงมติเพื่อยกเลิก เปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ได้ตราไว้ก่อนหน้านั้นได้เสมอ แต่ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. นี้ มิได้เป็นเช่นนั้น เพราะเมื่อร่างกฎหมายฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและตราขึ้นเป็น พระราชบัญญัติแล้ว และเมื่อรัฐบาลในขณะนี้ได้ดำเนินการกู้ยืมเงินในจำนวนที่สูงเกือบเท่ากับ งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินหนึ่งปีงบประมาณเพิ่มขึ้นและได้ลงนามในสัญญาให้มีการดำเนินโครงการสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมและขนส่งของประเทศตามที่รัฐบาลเห็นว่ามีควมจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมแล้ว ภาระหนี้ของประเทศก็จะเพิ่มสูงจนอาจกระทบกับความสามารถของรัฐบาลไทยที่จะขอกู้ยืมเงิน โดยภาครัฐได้อีกในอนาคต และรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ที่ไม่เห็นควมจำเป็น ในการดำเนินโครงการตามร่างกฎหมายนี้ ย่อมจะไม่สามารถอาศัยควมยินยอมพร้อมใจของประชาชน ที่ตนได้รับมาโดยผ่านการเลือกตั้งครั้งใหม่ ไปแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการดำเนินงานหรือ ลบล้างภาระการกู้เงินที่ได้ดำเนินการไปโดยรัฐบาลในอดีตจนเสร็จสิ้นไปแล้วได้ แม้จะมีการบอกเลิกกฎหมาย ที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมเงินฉบับนี้ไป แต่หนี้สาธารณะและโครงการต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินไปแล้วก็ยังคงอยู่ และภาระการชำระหนี้ที่ยาวนานต่อเนื่องไปอีกหลายสิบปีก็จะจำกัดขอบเขตมิให้รัฐบาลชุดต่อไป สามารถดำเนินนโยบายใด ๆ ที่จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากต่อไปได้อีกซึ่งย่อมจะเป็นกรณีที่ไม่เป็นธรรม กับรัฐบาลและประชาชนในอนาคตเป็นอย่างยิ่ง โดยเหตุดังกล่าว จึงเห็นว่า การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ ให้อำนาจรัฐบาลในการกู้เงินจำนวนมากที่มีระยะเวลาในการดำเนินโครงการและระยะเวลาในการกู้เงินผูกพัน ยาวนานไปกว่าอาณัติมอบหมายที่รัฐบาลชุดที่นำเสนอกฎหมายดังกล่าวดำรงตำแหน่งอยู่ โดยผูกพัน โครงการที่จะดำเนินการจากการกู้เงินดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้งล่วงหน้าเช่นนี้ เป็นการขัดกับหลักการปกครอง แบบประชาธิปไตยโดยมีผู้แทนที่รัฐบาลที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ใช้อำนาจรัฐจัดการบริการสาธารณะ

จะต้องดำเนินการตามโครงการหรือนโยบายที่ตนตัดสินใจหรือให้ความเห็นชอบได้ไม่เกินไปกว่าระยะเวลาที่ตนได้รับมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งเท่านั้น และไม่อาจตัดสินใจล่วงหน้าสร้างภาระผูกพันในเรื่องที่เป็นนโยบายเฉพาะของรัฐบาลในเวลาหนึ่งเวลาใดไปจนกระทั่งมีผลผูกมัดการตัดสินใจ นโยบาย และแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาลชุดต่อ ๆ ไปอีกยาวนานเช่นนี้ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นไม่ถูกต้องตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ และสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จึงเป็นอันตกไปทั้งฉบับ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ