

## ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๖๗/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๖๘/๒๕๕๖

วันที่ ๑๒ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

## ประเด็นวินิจฉัย

ศาลมีคำสั่งให้รวมเรื่องพิจารณาทั้งสองเข้าด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการพิจารณาและวินิจฉัย ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่

## ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าวิธีการในการแสดงตนและลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภา แบบมีผู้แทนแล้ว เห็นว่า สมาชิกรัฐสภานับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อระบบนี้เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนหรือได้รับการสรรหา ให้เข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาแทนประชาชน อย่างไรก็ตาม ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๒

ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อีกทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ที่ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

ส่วนการใช้อำนาจของสมาชิกรัฐสภา ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ได้กำหนดหลักการสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายไว้ว่า สมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันก็ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภานั้น การแสดงตนในการออกเสียงลงคะแนนถือเป็นเรื่องเฉพาะตัวของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนที่จะต้องมาแสดงตนในการประชุมเพื่อพิจารณาญัตติต่าง ๆ แต่ละครั้งด้วยตนเอง และในการนี้ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในแต่ละเรื่องได้เพียงครั้งละหนึ่งเสียงเท่านั้น การกระทำใดที่เป็นเหตุให้ผลการลงคะแนนผิดไปจากความเป็นจริง การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนพยานหลักฐาน สรุปได้ว่า นางสาวรังสิมา รอดรัศมี พยานที่รู้เห็นเหตุการณ์ในการใช้บัตรลงคะแนนแทนกันยืนยันว่านายนิศร ทองธิราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยได้ใช้บัตรแสดงตนและลงคะแนนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ซึ่งปรากฏตามคลิปวิดีโอที่ประกอบคำร้องของผู้ร้องที่ ๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่เกิดขึ้นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว วาระที่สอง มาตรา ๖ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ และตามคลิปวิดีโอที่ประกอบหนังสือชี้แจงของพยาน ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๗ ที่เกิดขึ้นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว วาระที่สอง มาตรา ๒๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งคลิปวิดีโอทั้งสองนั้น พยานได้ให้เจ้าหน้าที่บันทึกภาพเหตุการณ์การลงคะแนนไว้เพื่อเป็นหลักฐานและให้การว่าเสียงพูดในคลิปวิดีโอทั้งสองคือเสียงของ

นายวิสุทธิ ไชยณรุณ ประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น ในขณะที่นายนิศร ทองธิดราช ให้การรับว่าพยานเป็นบุคคลตามภาพในวิดีโอทัศน์แต่ไม่ได้ลงคะแนนแทนสมาชิกคนอื่นและเสียงที่พูดในคลิปวิดีโอทัศน์เป็นเสียงของนายวิสุทธิ ไชยณรุณ ประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่พยานไม่รู้ว่าเป็นการประชุมพิจารณาในเรื่องใด โดยปกติพยานจะเตรียมบัตรสำรองไว้เสมอ เนื่องจากพยานมักจะมีปัญหาในการใช้บัตรลงคะแนนเป็นประจำและภาพในคลิปวิดีโอทัศน์มิใช่การลงคะแนนเพื่อขอมติในที่ประชุมและคลิปดังกล่าวอาจมีการตัดต่อมาประกอบข้ออ้างเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายผู้ร้อง พิจารณาแล้วเห็นว่าภาพบุคคลที่ปรากฏในคลิปวิดีโอทัศน์ คือ นายนิศร ทองธิดราช จริง และภาพที่ปรากฏเป็นการกระทำในการใช้บัตรแสดงตนเสียเข้าไปในเครื่องออกเสียงลงคะแนนและกดปุ่มเพื่อแสดงตนและลงมติคราวละหลายใบ ซึ่งสอดคล้องกับเสียงที่ปรากฏในคลิปวิดีโอทัศน์บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในขณะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ที่ปรากฏเสียงของนายวิสุทธิ ไชยณรุณ ซึ่งทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น อันเป็นหลักฐานแสดงว่า นายนิศรใช้บัตรแสดงตนและลงมติจำนวนหลายใบสำหรับข้ออ้างของนายนิศรที่ว่ามักจะเตรียมบัตรสำรองไว้เสมอนั้น เมื่อพิจารณาจากคำให้การของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีบัตรแสดงตนและลงคะแนนที่เป็นบัตรจริงได้เพียง ๑ ใบ เท่านั้น หากบัตรจริงสูญหายต้องยื่นเรื่องขอบัตรจริงใบใหม่ ส่วนกรณีสมาชิกไม่ได้นำบัตรจริงมาในการประชุม สมาชิกสามารถขอบัตรสำรองจากเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งหมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจะมีบัตรแสดงตนและลงคะแนนเพียง ๑ ใบ แต่ภาพนายนิศรที่ปรากฏในคลิปวิดีโอทัศน์เป็นการใช้บัตรแสดงตนและลงคะแนนคราวละหลายใบ จึงเชื่อได้ว่า นายนิศรใช้บัตรแสดงตนและลงคะแนนแทนสมาชิกคนอื่น ซึ่งเมื่อรับฟังประกอบกับคำให้การของนางสาวรังสิมาที่ให้เจ้าหน้าที่บันทึกภาพเหตุการณ์การลงคะแนนไว้ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สอง มาตรา ๖ และมาตรา ๒๐ และเสียงที่ปรากฏในคลิปวิดีโอทัศน์ขณะที่นายนิศรกระทำการใช้บัตรแสดงตนใส่เข้าไปในเครื่องออกเสียงลงคะแนนและกดปุ่มเพื่อแสดงตนและลงมตินั้นเป็นเสียงของนายวิสุทธิ ไชยณรุณ ซึ่งทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น แม้นายนิศรจะไม่ยอมรับว่าเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ตาม แต่การกระทำในลักษณะดังกล่าวของนายนิศร นอกจากในครั้งแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยว่านายนิศร เคยกระทำการในลักษณะนี้

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมกรณีการแก้ไขที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในการประชุมครั้งนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมคือ นายนิคม ไวยรัชพานิช นอกจากนี้ ภาพและเสียงที่ปรากฏในคลิปวิดีโอที่สอดคล้องกับรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เสียงในคลิปวิดีโอของนายวิสุทธิ ไชยณรงค์ เป็นเสียงที่แสดงให้เห็นว่ากำลังทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม ขณะพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าวในมาตรา ๖ และมาตรา ๒๐ จึงรับฟังได้ว่า นายนิคม ไชยณรงค์แสดงตนและลงมติในการพิจารณาพระราชบัญญัติให้กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ การกระทำดังกล่าวนอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือการครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติ มาตรา ๑๒๒ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังขัดต่อ หลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๓ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามบทบัญญัติ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่ง มีเพียงเสียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน มีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎร ในการประชุมนั้น ๆ เป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ทุจริตไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทน ปวงชนชาวไทย เนื่องจากกระบวนการลงคะแนนเสียงที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังที่ ได้ระบุมาแล้วข้างต้น มิอาจถือว่าเป็นมติที่ชอบของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... จึงตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๔

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

มีประเด็นย่อยที่ต้องพิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ก่อนที่จะพิจารณาประเด็นย่อยดังกล่าว มีปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อนว่าเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดิน หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เงินแผ่นดินไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้โดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายใด แต่ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มีหลักการในการตรากฎหมายดังกล่าว คือ โดยที่เป็นการสมควรจัดระบบการควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยคงคลังให้รัดกุม แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ให้ความหมายของคำว่า เงินแผ่นดิน ไว้ แต่เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยเฉพาะมาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ พอสรุปได้ว่า เงินแผ่นดิน คือ เงินที่ต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง เช่น บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด ซึ่งกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง และการเบิกจ่ายเงินคงคลังให้กระทำได้เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามความหมายดังกล่าว เงินแผ่นดินคือเงินที่ต้องส่งเข้าคลัง และการเบิกจ่ายก็เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เงินแผ่นดินตามความหมายดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมเงินแผ่นดินที่เกี่ยวกับเงินคงคลังเท่านั้น ดังนั้น คำว่า เงินแผ่นดิน จึงไม่ได้มีความหมายเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๙ ที่บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ....” อันเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดิน ประกอบกับพระราชบัญญัติต่าง ๆ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้จะมีได้กำหนดความหมายของเงินแผ่นดินไว้แต่เมื่อพิจารณา มาตรา ๔ ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “ตรวจสอบ” หมายความว่า การตรวจบัญชี ตรวจการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ

ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจ มีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ในการบริหารการเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่น อันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย และตามความเห็นของนางสาวประไพร์ อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนที่สุด ที่ ตผ ๐๐๐๔/๐๐๖๙ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๗ เห็นว่า เงินแผ่นดิน เป็นเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นกรรมสิทธิ์หรือ อยู่ในความครอบงำหรืออำนาจสั่งการใด ๆ ของกฎหมายเอกชนแต่เป็นของชาติทั้งชาติ เป็นของราชการ หรือของรัฐ ตามพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ว่า “เงินแผ่นดินนั้น คือ เงินของประชาชนทั้งชาติ” ประกอบกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ตามหมวด ๓ มาตรา ๑๐ ที่บัญญัติว่า “กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษาการ กิจการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจ ดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมาย และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง” แล้ว ทำให้เห็นนัย ของกฎหมายว่า “เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือ หน่วยงานของรัฐที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาคและ เงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือ ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยงานของรัฐและหมายความรวมถึงเงินที่กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาไว้หรือถือกรรมสิทธิ์ในนามรัฐเพื่อใช้จ่ายในกิจการทั่วไปของรัฐและรวมตลอดถึง เงินที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับไว้และจะต้องนำส่งให้กระทรวงการคลังดูแลรักษาตามกฎหมายด้วย

สำหรับ การกู้เงินนั้น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับก่อน ๆ ได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินมาใช้ประโยชน์ในทางราชการ เช่น เพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหาร

เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ เป็นต้น แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศของคณะปฏิวัติเหล่านั้น และกำหนดหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญกำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้มีความสามารถในการกู้เงินหรือค้ำประกันในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ผู้เดียว โดยอนุมัติ คณะรัฐมนตรี (มาตรา ๗) และหมวด ๒ ว่าด้วยหนี้ที่รัฐบาลกู้ มาตรา ๒๐ กำหนดให้กระทรวงการคลัง กู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ (๑) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือ เมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ (๒) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (๓) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ เป็นต้น โดยกำหนดให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ ตลอดจนการจัดการกู้เงินเพื่อสำรองเงินคงคลัง การเบิกจ่ายเงินกู้ และการชำระหนี้ (มาตรา ๓๖ (๒) เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินบาทหรือ เงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ตามยุทธศาสตร์และแผนงานและภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชี ท้ายพระราชบัญญัตินี้ และวรรคสอง ที่กำหนดว่า การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้มีมูลค่ารวมกันไม่เกิน สองล้านล้านบาท และให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ แล้วเห็นว่า เป็นการกู้เงินโดยกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเงินกู้้นั้นมาใช้ในการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ อันเป็นการกู้เงินโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นการใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ โดยกำหนดให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ และเนื่องจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น การกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นการนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ในด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งและเป็นเงินที่กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาไว้

เพื่อใช้จ่ายในกิจการของรัฐ นอกจากนี้หากพิจารณาหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการชำระคืนเงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงินซึ่งทั้งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๓ และ ร่างพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๘ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างเดียวกัน คือ กำหนดให้เงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงินให้จ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงเป็นการชำระคืนเงินกู้ โดยอาศัยเงินงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... จึงรวมอยู่ในความหมายของ เงินแผ่นดิน

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินกระทำได้ตามกฎหมายเพียง ๔ ฉบับ เท่านั้น คือ

(๑) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ซึ่งหมายถึง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ที่ต้องมีการดำเนินการจัดทำทุกปีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ ถึงมาตรา ๑๖๘ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

(๒) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งหมายถึง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

(๓) กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ

(๔) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งหมายถึง พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑

ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำโดยต้องมีเอกสารประกอบ ซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของ



ภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐในปีของอนุมัติงบประมาณนั้น และปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของรัฐสภา ส่วนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ กำหนดรายละเอียดของเอกสารประกอบงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กำหนดวิธีการจัดทำงบประมาณ กำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ที่ผ่านรัฐสภาแล้ว สำหรับกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังหรือพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินที่ต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังและการเบิกจ่ายเงินคงคลัง ให้กระทำได้เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่า การจ่ายเงินแผ่นดินที่ต้องกระทำเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายดังกล่าว ก็เพราะเป็นกฎหมายที่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อให้ผู้แทนปวงชนได้ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มีระบบการตรวจสอบที่ชัดเจนเนื่องจากมีเอกสารประกอบการพิจารณาของรัฐสภา รวมทั้งมีระบบควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายภายหลังที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านรัฐสภาแล้ว โดยการกำหนดการใช้จ่ายเงินตามแผนงานโครงการไว้อย่างชัดเจนตรวจสอบได้ เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เงินได้จากการกู้ตามมาตรา ๕ ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง” ประกอบกับมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง “ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานท้ายพระราชบัญญัตินี้

เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วนด้วย” วรรคสอง “ก่อนที่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งให้หน่วยงานเจ้าของโครงการโดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด เสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาก่อนการเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความพร้อมของโครงการ กรอบวงเงินดำเนินการ และแผนการดำเนินงาน” และมาตรา ๑๕ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการและจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการแล้ว ให้บริหารจัดการโครงการและจัดสรรเงินกู้ตามวงเงินที่อนุมัติต่อไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” แล้วเห็นว่า การใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้กระทำตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เพราะกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและอนุมัติการจัดสรรเงินกู้ตามโครงการดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่เป็นการตราร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินไม่ต้องกระทำตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นผลให้การจ่ายเงินเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ในแต่ละปีงบประมาณไม่ได้ผ่านการตรวจสอบของรัฐสภา รวมทั้งไม่มีการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวอย่างชัดเจน ดังเช่นการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทั้งที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ใช้เงินกู้ลงทุนจำนวนมหาศาลสองล้านล้านบาท เป็นเงินจำนวนมาก ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในอดีตและมีผลผูกพันที่จะต้องชำระหนี้คืนนานถึง ๕๐ ปีที่จะต้องมีการผูกพันงบประมาณของประเทศไปอีกนาน ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเป็นการทำลายกระบวนการพิจารณาตรวจสอบขององค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงโดยสิ้นเชิง การที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภา และแม้รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในวาระที่สาม ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว แต่เมื่อเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นเงินแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

การที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายก็ไม่สามารถทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เพราะร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการให้เป็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยสภาพการณั้แล้วก็ไม่ได้มีความจำเป็นเร่งด่วน อันเป็นข้อยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ดังนั้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๖ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นสาระสำคัญมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม เมื่อวินิจฉัยเช่นนี้แล้วก็ไม่ต้องวินิจฉัยคำขออื่นอีกเพราะไม่ได้ทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นสาระสำคัญมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไป

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ