

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๖๗/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๖๘/๒๕๕๖

วันที่ ๑๒ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

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

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังยุติตามที่รับกันได้ว่า นายนิรศ ทองธิราช ใช้บัตรลงคะแนนหลายใบ ขณะที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจะมีบัตรประจำตัวเพื่อแสดงตนและลงคะแนนเพียงคนละหนึ่งใบ หากทำบัตรประจำตัวหลายใบที่สภาผู้แทนราษฎรจะออกบัตรใหม่ให้ หรือหากมิได้นำติดตัวมาในวันประชุมก็จะขอบัตรสำรองเพื่อใช้แสดงตนและลงคะแนนแทนได้ การลงคะแนนในแต่ละครั้งสมาชิกแต่ละคนลงคะแนนได้เพียงครั้งเดียว ภาพที่ปรากฏในวิดีโอทัศน์ของนายนิรศเสียบบัตรลงคะแนนหลายใบ แสดงว่านายนิรศ ใช้บัตรลงคะแนนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ที่นายนิรศให้การว่าตนเองมีบัตรลงคะแนนหลายใบทั้งบัตรจริง

และบัตรสำรอง และตนเองชอบใส่บัตรลงคะแนนหลาย ๆ ครั้งในการลงมตินั้น เห็นว่า บัตรลงคะแนนใช้ได้เพียงครั้งเดียวในการลงมติแต่ละครั้ง หากจะลงคะแนนของตนเองหลาย ๆ ครั้ง จะไม่มีผลอะไร อีกทั้งบัตรลงคะแนนนั้นมีเฉพาะตนเท่านั้น บัตรสำรองหรือบัตรที่เคยหายไปแล้วออกบัตรใหม่บัตรเก่าจะใช้ไม่ได้ พฤติกรรมของนายนิศรที่อ้างมานั้นรับฟังไม่ได้ เพราะไม่มีเหตุผลที่คนปกติธรรมดาจะกระทำ นอกจากคนที่มีภาวะทางจิตไม่สมบูรณ์ ข้อเท็จจริง จึงฟังได้ว่า นายนิศรใช้บัตรแสดงตนและออกเสียงแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่น

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า การกระทำดังกล่าวของนายนิศร มีผลทำให้การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เสียไปหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม บัญญัติให้สมาชิกคนหนึ่ง มีเพียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน เมื่อนายนิศรใช้บัตรลงคะแนนของสมาชิกรายอื่นมาลงคะแนนแทนสมาชิกอื่น เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ซื่อสัตย์สุจริต ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๓ ย่อมทำให้คะแนนเสียงนั้นใช้ไม่ได้เป็นอันเสียไป การลงมติในครั้งนั้นจึงเป็นโมฆะ มติของสภาผู้แทนราษฎรในการร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จึงมิชอบ มีผลให้พระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

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

คดีมีปัญหาประการแรกที่ต้องวินิจฉัยว่า เงินกู้ที่ได้มาตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นเงินแผ่นดิน หรือไม่ เห็นว่าคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไม่ได้กำหนดความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายใด เหตุที่มีได้กำหนดความหมายไว้น่าจะต้องการให้มีความหมายอย่างกว้าง หากกำหนดบทนิยามความหมายไว้ว่าจะแปลความหมายอย่างแคบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีได้บัญญัติ คำนิยามคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ แต่มาตรา ๔ บัญญัติความหมายคำว่าตรวจสอบซึ่งก็คือการตรวจสอบเงินแผ่นดินนั่นเอง

ไว้ว่า การตรวจบัญชี ตรวจการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศ หรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ดังนั้น “เงินกู้” ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จึงอยู่ในความหมายของเงินแผ่นดิน เมื่อเป็นเงินแผ่นดินจึงเป็นเงินที่กระทรวงการคลังมีอำนาจดูแลรักษา เพื่อใช้จ่ายในกิจการโดยทั่วไปของรัฐ และรวมตลอดถึงเงินที่ส่วนราชการต่าง ๆ รับไว้ และจะต้องนำส่งให้กระทรวงการคลังดูแลรักษาด้วย

เมื่อฟังได้ว่าเงินกู้เป็นเงินแผ่นดิน การที่รัฐบาลกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ จึงก่อให้เกิดข้อผูกพันต้องชำระคืนให้แก่ผู้ให้กู้จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง คือ ต้องมีการจัดงบประมาณเกี่ยวกับการกู้เงินนี้ไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่บัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ การโอนงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณไว้ด้วย

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๕ ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง” ประกอบกับมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง “ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานท้ายพระราชบัญญัตินี้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วนด้วย” วรรคสอง “ก่อนที่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งให้หน่วยงานเจ้าของโครงการโดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด เสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณากลับกรองและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความพร้อมของโครงการ กรอบวงเงินการดำเนินการ และแผนดำเนินงาน” และมาตรา ๑๕ “เมื่อคณะรัฐมนตรี

มีมติอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการและจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการแล้ว ให้บริหารจัดการโครงการและจัดสรรเงินกู้ตามวงเงินที่อนุมัติต่อไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” แล้วเห็นว่า การใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กระทำตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เพราะกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและอนุมัติการจัดสรรเงินกู้ตามโครงการดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่เป็นการตราร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินไม่ต้องกระทำตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นผลให้การจ่ายเงินเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ในแต่ละปีงบประมาณไม่ได้ผ่านการตรวจสอบของรัฐสภา รวมทั้งไม่มีการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวอย่างชัดเจน ดังเช่นการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว จึงมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ มาตรา ๑๖๖ ถึงมาตรา ๑๗๐ ข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ต้องเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

นายบุรีรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ