

ข่าวจากหนังสือพิมพ์ แนวหน้า
ฉบับวันศุกร์ที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2560

คอลัมน์ปริชาทัศน์ : วิเคราะห์ร่าง พ.ร.บ.บริหารจัดการเงินฝาก
ที่ไม่มีการเคลื่อนไหวของสถาบันการเงินและแนวทางแก้ไข

จากหลักการและเหตุผลและในร่างกฎหมายฉบับนี้มีข้อที่จะต้องพิจารณาและวิเคราะห์ในประเด็นสำคัญ ดังนี้

ข้อ ๑. เป็นการตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามมาตรา ๒๕,๒๖ และมาตรา ๓๗ ที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้

ตามหลักการและเหตุผลและสาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลที่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม กล่าวคือไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งต้องระบุดังกล่าวความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นๆไว้ด้วย แต่ในร่างกฎหมายฉบับนี้ยังขาดสาระสำคัญที่จะต้องระบุไว้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อีกหลายประการ

ข้อ ๒. เป็นละเมิดการใช้กรรมสิทธิ์ของเจ้าของทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓, ๓๖ ที่บัญญัติไว้ดังนี้

“ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือเอาไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย”

ข้อ ๓. ตามร่างกฎหมายฉบับนี้ในมาตรา ๓ คำนิยามยังมีความที่กำกวมไม่ชัดเจนหลายคำ เช่น คำว่า “บัญชีเงินฝาก” ของบุคคลที่มีถิ่นฐาน...ในต่างประเทศ จะรวมถึงบัญชีในสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ของไทย ตามคำนิยามแต่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ จะถูกดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้อกราชอาณาจักรไทยได้หรือไม่?

อนึ่ง การที่ให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศกำหนดให้นิติบุคคลอื่นเพิ่มเติมขึ้นมาภายหลังได้อีก ไม่เป็นการให้ใช้ดุลยพินิจอำนาจที่กว้างขวางมากเกินไปหรือไม่? ส่วนมาตรา ๑๓ เมื่อกรมบัญชีกลางได้นำเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวเข้ามาไว้ในบัญชีเงินคงคลังแล้ว และในกรณีที่บุคคลผู้มีสิทธิเรียกร้องหรือทายาทขอรับเงินคืน จะงดให้ดอกเบี้ยกับผู้ที่มีสิทธิและยังมีภาระรับผิดชอบในค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการจ่ายเงินนั้นอีกด้วย เพียงเท่านี้ก็ขัดกับหลักการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์แล้ว มีพักจะต้องพิจารณาประเด็นอื่นๆ อีก ถ้าจะอ้างอำนาจพิเศษตามกฎหมายฉบับนี้ ก็จะต้องดำเนินการให้เข้าเงื่อนไขที่จะตราได้ตามรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๑ เสียก่อน

ข้อ ๔. ขัดต่อหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายเงินคงคลัง พ.ศ.๒๕๕๑ ในการจัดระบบการควบคุมเงินแผ่นดิน ว่าด้วยเงินคงคลังให้รัดกุมเพราะเงินคงคลังเป็นส่วนหนึ่งของเงินแผ่นดิน แต่เงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหว เป็นเงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนมิใช่เป็นเงินแผ่นดินตามมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ และตามกฎหมายเงินคงคลังพ.ศ.๒๕๕๑ การนำเงินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการบริหารเงินคงคลังตามที่

กำหนดไว้ในหลักการ เป็นข้อความที่กำกวม ไม่มีมาตราใดในร่างกฎหมายฉบับนี้บัญญัติรองรับไว้ จึงไม่ทราบแน่ชัดว่ามาใช้ประโยชน์ในด้านใด มีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร

อนึ่ง การเก็บรักษาเงินคงคลังในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ ที่เปิดไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายเงินคงคลังเป็นบัญชีเงินฝากกระแสรายวันซึ่งกระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์แห่งมาตรา ๔ กล่าวคือบรรดาเงินทั้งปวงของส่วนราชการต่างๆ ต้องนำส่งเข้าบัญชีที่ ๑ โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใดๆ เลย เว้นแต่จะเข้าช้อยกเว้น ในปัจจุบัน มิได้มีการแยกส่วนที่เป็นเงินในงบประมาณของรัฐที่แท้จริงเพื่อจะจัดสรรใช้จ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ออกต่างหากจากส่วนที่เป็นเงินนอกงบประมาณของผู้อื่นที่กระทรวงการคลังมีข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายคืนทันที แต่เมื่อรวมกันไว้ในบัญชีที่ ๑ ที่ธปท. จึงอาจทำให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับฐานะการคลังของรัฐที่แท้จริง ดังเช่นในคำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายของนายกรัฐมนตรีทุกปีงบประมาณในส่วนฐานะและนโยบายการคลังจะบอกฐานะเงินคงคลังต่อสภาไว้เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น ไม่ได้มีการแยกให้ทราบเลยระหว่าง “เงินในงบประมาณ” และ “เงินนอกงบประมาณ”

กล่าวโดยเฉพาอย่างยิ่งเมื่อนำเงินฝากที่เป็นของเอกชนที่ไม่มีการเคลื่อนไหวเข้ามาฝากรวมไว้ในบัญชีเงินคงคลังตามร่างมาตรา ๑๒ จะยิ่งทำให้เกิดภาพลวงของจำนวนเงินคงคลังและจะก่อให้เกิดการตัดสินใจที่ผิดพลาดในการใช้จ่ายเงินคงคลัง กล่าวโดยเฉพาะในกรณีจำเป็น

เร่งด่วน ดังที่ได้เคยผิดพลาดมาแล้วในการใช้มาตรา ๗ ของกฎหมายเงินคงคลัง

ข้อ ๕. การที่ให้กรมบัญชีกลางที่เป็นหน่วยงานนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในสังกัดกระทรวงการคลัง มีหน้าที่เฉพาะตามขอบเขตวัตถุประสงค์ควบคุมดูแลการรับจ่ายเงินแผ่นดิน ตลอดจนจัดทำบัญชีการเงินของแผ่นดินเท่านั้น จึงไม่มีอำนาจบริหารจัดการเงินฝากที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนที่ไม่มีการเคลื่อนไหวของสถาบันการเงินเพราะไม่อยู่ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ของกรมบัญชีกลางตามกฎหมายจัดตั้งกรมบัญชีกลาง จึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการได้ในกรณีนี้

อนึ่ง การตรากฎหมายฉบับนี้จะต้องดำเนินให้ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๗ ที่กำหนดไว้ทุกวรรค มิใช่เพียงแต่การเปิดรับฟังความเห็นทางเว็บไซต์เท่านั้น

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า หลักการดังกล่าวนี้ยังไปเชื่อมกับแนวความคิดของกระทรวงการคลังในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่จะแก้ไขกฎหมายเงินคงคลังและกฎหมายธปท. โดยจะนำเงินคงคลังไปลงทุนหาผลประโยชน์ เช่น ดอกเบี้ย โดยอ้างว่าเงินคงคลังมีจำนวนมากเกินไปและไม่อาจนำไปหาผลประโยชน์ได้ ที่แนวความคิดที่ผิดพลาดนี้ กระทรวงการคลังในปัจจุบันก็ยังมีความคิดนี้อยู่หรือไม่?

แนวทางแก้ไขให้การจัดการเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายเงินคงคลัง แม้จะมีส่วนเจตนาดีในการนำเงินในบัญชีเงินฝากของเอกชนที่ไม่มีการเคลื่อนไหวจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมจริงๆ ก็จะต้องแก้ไขในแนวทาง ดังนี้

๑.แก้ไข “หลักการและเหตุผล” รวมทั้งในร่างกฎหมายหลายมาตรา ไม่ให้ขัดและละเมิดต่อหลักกรรมสิทธิ์ของบุคคลที่ได้รับรองและคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายแพ่งและหลักการควบคุมเงินแผ่นดินที่เป็นเงินคงคลังตามที่กล่าวมาแล้ว

๒.ใช้แนวทางปฏิบัติไม่ใช่เป็นการบังคับ เช่นหลักการของ soft law มาใช้แทนการบังคับโดยกฎหมาย

๓.เปิด “บัญชีเพื่อการบริหารจัดการการบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหว” นี้ไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยนำแนวทาง “เงินคลังหลวง” ของท่านอาจารย์หลวงตามหาบัว ญาณสัมปันโน วัดป่าบ้านตาด ตามโครงการช่วยชาติ ที่เปิดบัญชีรักษาไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย (คนละบัญชีกับเงินคงคลังตามกฎหมายเงินคงคลัง) โดยให้ ธปท.เป็นผู้บริหารจัดการเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวตามกฎหมายของธปท.แทนกรมบัญชีกลางที่ไม่มีอำนาจตามขอบวัตถุประสงค์

๔.เมื่อได้มีการแก้ไขตาม ๑ ไม่ให้ขัดต่อหลักกรรมสิทธิ์ หรือใช้แนวทาง soft law ใน ๒ โดยไม่ต้องมีการตรากฎหมายบังคับแล้ว ในกรณีที่เจ้าของเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวสละกรรมสิทธิ์ ก็อาจนำเงินนี้ไปใช้หาผลประโยชน์และเพื่อประโยชน์สาธารณะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประชาชนได้ เช่น มอบให้สภาการศึกษาให้เป็นกองทุนการศึกษานักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ เป็นต้น

๕.ถ้าจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อการนี้ ก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ให้ครบถ้วน กล่าวคือการรับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและเปิดเผยในทุกขั้นตอนในกระบวนการตรากฎหมายต่อประชาชนให้ทราบและวิพากษ์วิจารณ์ได้

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต