

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” แสดงว่า การตราพระราชกำหนดโดยฝ่ายบริหารนั้น ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

- (๑) การรักษาความปลอดภัยของประเทศ
- (๒) การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ
- (๓) การรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ
- (๔) การป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงความมุ่งหมายว่าการตราพระราชกำหนดนั้น ๆ จะให้เกิดผลเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ โดยพิจารณาจากสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในขณะที่มีการตราพระราชกำหนดนั้น ๆ

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็น ๒ ใน ๔ ของพระราชกำหนดที่ตราออกมาใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่วนฝ่ายผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ามิได้เป็นเช่นนั้น

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงเป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไปว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดอุทกภัยอย่างร้ายแรงขึ้นในประเทศไทย ทำความเสียหายอย่างรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ก่อให้เกิดความเสียหายในภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม ภาคการส่งออก ภาคการค้าปลีก และค้าส่ง ภาคการประกันภัย ความเสียหายต่อระบบคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ของประเทศ นอกจากนี้ ยังมีผลกระทบในส่วนรายได้ของภาครัฐ มีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งภายในและต่างประเทศ กับทั้งมีผลกระทบไปถึงสถาบันการเงินด้วย ตามรายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระบุว่า ธนาकारโลกได้ประเมินความเสียหายเป็นมูลค่าสูงถึง ๑.๔ ล้านล้านบาท ความเสียหายที่เกิดขึ้นทำให้มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ปรับตัวลดลงร้อยละ ๒.๓ ซึ่งจะทำให้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ขยายตัวได้เพียงร้อยละ ๑.๕ หรือต่ำกว่า จากเดิมที่เคยประมาณการไว้ที่ร้อยละ ๔

หลังเกิดเหตุการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงขึ้นแล้ว ความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจของประเทศเสื่อมถอยลงเป็นอันมาก ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายทั้งทรัพย์สินและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ แต่ก็หาเพียงพอไม่ รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามหาภัยที่เกิดขึ้นและที่อาจเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตอันใกล้ด้วย มาตรการต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการต้องดำเนินการโดยทันทีและต้องทำพร้อม ๆ กันหรือควบคู่กันไป เพราะมีความเกี่ยวโยงกัน

เพื่อช่วยเหลือ เยียวยา บำรุง ฟื้นฟูสิ่งก่อสร้าง ระบบสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐานและทรัพย์สิน
ทั้งของภาครัฐและเอกชน ฟื้นฟูความเชื่อมั่นของระบบเศรษฐกิจให้แก่ผู้ประกอบการและนักลงทุน
ตลอดจนสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชน ปรับปรุงและวางระบบป้องกันภัยน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นได้
ในอนาคตอันใกล้ให้เป็นระบบที่มีเอกภาพ ประสิทธิภาพ และมีการบริหารจัดการที่ครบวงจร รัฐบาล
ได้จัดตั้งคณะกรรมการ ๒ คณะ ได้แก่ คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ
(กยอ.) และคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) โดยได้มีการจัดทำ
แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการในการแก้ไขปัญหา
เพื่อมิให้เกิดวิกฤตอุทกภัยซ้ำสอง นอกจากนั้น คณะกรรมการทั้งสองคณะได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ และเสนอให้มีการดำเนินโครงการตามแผนโดยทันทีก่อนที่ฤดูฝน
ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จะมาถึง เพื่อให้สามารถป้องกันอุทกภัยได้ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ การดำเนินการ
ตามแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว จำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก การใช้งบประมาณประจำปี
มีข้อจำกัดทางงบประมาณและเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณซึ่งอาจไม่ทันการ จึงจำเป็นต้องกู้เงิน
มาใช้ดำเนินการ รวมทั้งต้องจัดระบบการบริหารหนี้ เพื่อให้มีระบบการชำระหนี้ที่ไม่เป็นภาระ
แก่งบประมาณควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณที่เกิดจากการลดภาระ
ที่จะต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
ไปใช้ในการลงทุนเพื่อฟื้นฟูประเทศ ซึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วนโดยไม่ต้องก่อหนี้เพิ่มเติมอีก รัฐบาลจึงเสนอให้
พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดขึ้นพร้อมกัน ๔ ฉบับ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม
พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่

(๑) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ
และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕

(๒) พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๕

(๓) พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย
พ.ศ. ๒๕๕๕

(๔) พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือ
กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕

พระราชกำหนดที่เป็นประเด็นพิจารณาอยู่นี้ก็คือ พระราชกำหนดตาม (๑) และ (๔)

เมื่อพิจารณาเอกสารหลักฐานของฝ่ายผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี รวมทั้งรับฟังคำชี้แจงด้วยวาจาของทั้งสองฝ่าย ตลอดจนพิจารณาสาระสำคัญของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ประกอบเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ฟังได้ว่าการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งเป็น ๒ ใน ๔ ของพระราชกำหนดที่ประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่มีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงเป็นชุดเดียวกัน และต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กันนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่สอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” แสดงว่า รัฐธรรมนูญให้เป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ด้วย แต่การที่รัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลโดยฝ่ายนิติบัญญัติอยู่แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องตรวจสอบด้วยความระมัดระวังไม่ให้เป็นการก้าวก้าวการใช้ดุลพินิจในการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องถูกตรวจสอบโดยรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ การตรวจสอบว่าการตราพระราชกำหนดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ นั้น จึงเป็นการตรวจสอบได้เพียงว่า การใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจหรือไม่ มีการใช้ดุลพินิจโดยบิดเบือนหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่เท่านั้น

กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้นั้น เห็นว่าจะต้องเป็นกรณีเร่งด่วนและต้องรีบดำเนินการแก้ไขเยียวยาหากเกิดความเสียหายขึ้น หรือจะต้องรีบดำเนินการป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย เมื่อสามารถคาดหมายได้ว่าจะเกิดความเสียหายขึ้น ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นแต่ละกรณีไป

เมื่อพิจารณาสภาพการณ์ของประเทศที่ประสบมหาอุทกภัย ดังที่ได้พิจารณามาในการพิจารณาประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า วิกฤตการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น สร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงและกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้วิกฤตการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นซ้ำอีก รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินโครงการต่าง ๆ อันเป็นการวางระบบบริหารจัดการน้ำโดยทันที ซึ่งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) และคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) ก็ได้ยืนยันและเสนอความเห็นอย่างชัดเจนว่า จำเป็นต้องเริ่มดำเนินการโดยด่วนภายในหกเดือนแรกของปี พ.ศ. ๒๕๕๕ หากปล่อยเนิ่นช้าไปอาจไม่สามารถป้องกันอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ได้ ซึ่งจะสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างมหาศาลยากต่อการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง การดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการทั้งสองต้องใช้เงินจำนวนมาก การใช้งบประมาณประจำปีมีข้อจำกัดต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องกู้เงินเป็นการด่วน การเสนอให้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติไม่สามารถกำหนดได้แน่นอนว่าจะเสร็จเมื่อใด จึงมีความจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕

สำหรับพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ นั้น เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องจัดการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากมหาอุทกภัยโดยเร่งด่วน และต้องใช้เงินจำนวนมากดังกล่าวมาแล้ว จึงจำเป็นต้องปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังมาช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เพื่อลดภาระงบประมาณในการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว โดยต้องดำเนินการไปพร้อมกับมาตรการต่าง ๆ ตามพระราชกำหนดอื่นที่ประกาศใช้ในคราวเดียวกันอีก ๓ ฉบับ เพื่อให้มาตรการดังกล่าวเหล่านั้นเกิดผลตามที่ประสงค์ ความจำเป็นต้องตราอันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องบังคับใช้พระราชกำหนดนี้ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ก็เพื่อให้สามารถเรียกเก็บเงินที่ให้สถาบันการเงินนำส่งสำหรับรอบหกเดือนแรกได้ ถ้าตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งไม่สามารถคาดหมายระยะเวลาได้ ก็อาจทำให้การปรับปรุงระบบบริหารหนี้เงินกู้ล่าช้าออกไป กระทรวงการคลังยังผูกพันที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระดอกเบี้ยต่อไปอีก ไม่สามารถลดภาระงบประมาณเพื่อเอาเงินไปลงทุนในโครงการที่เป็นประโยชน์อื่นได้ และย่อมมีผลกระทบต่อมาตรการทั้งหลายตามพระราชกำหนดอื่น ๓ ฉบับ

ที่จะต้องดำเนินการไปพร้อมกันได้ จึงมีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องตราเป็นพระราชกำหนดไปพร้อมกับพระราชกำหนดอีก ๓ ฉบับ ประกาศใช้ในคราวเดียวกัน

เมื่อพิจารณาเอกสารหลักฐานของฝ่ายผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายผู้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี รวมทั้งรับฟังคำชี้แจงด้วยวาจาของทั้งสองฝ่าย ตลอดจนพิจารณาสาระสำคัญของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ประกอบเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว เห็นว่า ในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีมิได้ใช้ดุลพินิจที่เป็นการบิดเบือนหลักการของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และฟังได้ว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ ซึ่งเป็น ๒ ใน ๔ ของพระราชกำหนดที่ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่มีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงเป็นชุดเดียวกัน และต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน นั้น เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง

นายเฉลิมพล เอกอุรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ