

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งหรือไม่

ประเด็นที่ ๒ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ตราขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ในประเด็นที่ ๑ เห็นว่า ข้อเท็จจริงเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ระหว่างเดือนพฤษภาคม ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ อันเป็นช่วงเวลาในฤดูฝน มีปริมาณฝนตกในประเทศเป็นอันมาก โดยเฉพาะตั้งแต่เดือนสิงหาคมเป็นต้นมา เป็นผลให้เกิดอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดในประเทศไทย มีพื้นที่ถูกน้ำท่วมได้รับความเสียหายเป็นบริเวณกว้างขวาง เริ่มตั้งแต่ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง

จนถึงกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตลอดจนภาคใต้บางส่วน กว่าสถานการณ์จะเข้าสู่ภาวะปกติก็ล่วงเข้าปี ๒๕๕๕ แล้ว อุทกภัยดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยทั่วไปว่าจะอยู่ในภาคส่วนของการประกอบอาชีพใด เช่น เกษตรกร พ่อค้าแม่ค้า หรือผู้ใช้แรงงานทุกประเภท โดยเฉพาะผู้ลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ได้รับผลกระทบอย่างมหาศาล เพราะต้องปิดโรงงานลงเป็นเวลานานหลายเดือน รวมทั้งเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตได้รับความเสียหาย ทำให้ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจของประเทศต้องหดตัวลง ซึ่งธนาคารโลกได้ประมาณความเสียหายไว้เป็นเงินถึง ๑.๔ ล้านล้านบาท จากเหตุการณ์ดังกล่าวกระทบต่อความเติบโตทางเศรษฐกิจที่คาดว่าจะโตในระดับร้อยละ ๓.๘ เหลือเพียงร้อยละ ๑.๕ เท่านั้น ความเชื่อมั่นในฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะนักลงทุนจากต่างประเทศย่อมลดลงด้วย จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยดังกล่าวให้บรรเทาเบาบางลงจนถึงการแก้ไขมิให้เกิดปัญหาขึ้นอีกต่อไป ทั้งนี้โดยดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ อันจำเป็นแก่การป้องกันอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นในปีนี้และในอนาคต ซึ่งจำเป็นต้องใช้เงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ในการปรับปรุงสภาพลำน้ำปิง วัง ยม น่าน เจ้าพระยา สะแกกรัง ป่าสัก และท่าจีน การทำทางน้ำหลาก รวมทั้งการจัดการเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ การจัดเตรียมพื้นที่รองรับน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำต่าง ๆ เป็นต้น แม้ผู้แทนคณะรัฐมนตรีจะนำโครงการมาเสนอในวันชี้แจงว่าจะดำเนินการในเรื่องใดบ้าง แต่การป้องกันและบรรเทาความเสียหายจากอุทกภัยควรมีวิธีการอย่างไรมัน ประชาชนทั่วไปสามารถคาดการณ์ได้ การไม่มีรายละเอียดจึงมิได้เป็นข้อที่น่าตำหนิ กรณีต่างจากการกระตุ้นเศรษฐกิจตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งประชาชนทั่วไปไม่อาจคาดเดาได้ว่ารัฐบาลในขณะนั้นจะใช้เงินทำอะไรหากไม่เห็นโครงการ ดังนั้นพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงเป็นพระราชกำหนดที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะป้องกันภัยพิบัติสาธารณะและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง แล้ว

ส่วนกรณีของพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อเท็จจริงได้ความว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินขึ้นมาเพื่อรับภาระหนี้สินที่เกิดจากความล้มเหลวและล้มละลายของบริษัทเงินทุนที่รัฐบาลเป็นผู้มีคำสั่งปิดกิจการจำนวนหลายบริษัท

และธนาคารพาณิชย์หลายแห่งมีฐานะทางการเงินอ่อนแอลง โดยมีหนี้ในภาวะของรัฐบาลอยู่ที่ ๑.๔๔ ล้านล้านบาท แล้วมีการผ่อนชำระทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยตลอดมาเป็นเวลาสิบปีเศษ ปัจจุบันยังมีหนี้อยู่จำนวน ๑.๑๔ ล้านล้านบาท เท่ากับมีการชำระหนี้เงินต้นไปแล้ว ๑๖๐,๐๐๐ ล้านบาท และเป็นภาวะของรัฐบาลที่จะต้องจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินมาชำระในส่วนที่เป็นดอกเบี้ยประมาณ ๖๘,๐๐๐ ล้านบาทเศษต่อปี ซึ่งรัฐบาลมีความเห็นว่าหนี้ดอกเบี้ยดังกล่าวควรมีการดูแลรับผิดชอบได้โดยไม่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลก็สามารถนำเงินในส่วนนี้ไปใช้ในการชำระหนี้รายอื่น หรือลดระดับการขาดดุลงบประมาณลง หรืออาจนำไปใช้ในการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย หรือพัฒนาประเทศต่อไป และแม้เป็นเงินจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับงบประมาณทั้งหมดของประเทศ แต่ก็มีความเพียงพอที่จะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ชาติบ้านเมืองได้ ส่วนที่ธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายที่จะถูกเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมในการทำธุรกรรมต่าง ๆ จากธนาคารแห่งประเทศไทยสูงขึ้นจากอัตราร้อยละ ๐.๔ มาเป็นร้อยละ ๐.๔๗ ก็เป็นอัตราที่สูงขึ้นไม่มากนัก และในส่วนนี้รัฐบาลได้มีมาตรการที่จะลดภาษีเงินได้นิติบุคคลจากอัตราร้อยละ ๓๐ ลงเหลืออัตราร้อยละ ๒๓ เป็นการทดแทนให้อยู่แล้ว จึงเท่ากับธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายมิได้มีภาระที่หนักขึ้นแต่ประการใด การตราพระราชกำหนดฉบับนี้ จึงเป็นการตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง แล้ว

ในประเด็นที่ ๒ เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” แสดงว่ากรณีใดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เป็นความเห็นหรือดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญพึงตรวจสอบเพียงว่า การใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี เป็นไปโดยมีเหตุผลตามสมควรหรือไม่เท่านั้น และเมื่อการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศดังกล่าวไว้ ในประเด็นที่ ๑ แล้ว การที่รัฐบาลจะได้ดำเนินการกู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายโดยรวดเร็ว หรือดำเนินการ

ปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ได้รวดเร็ว ก็จะเป็นประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินได้เร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับทันที หากจะตราเป็นพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นของผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ก็จะต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง อาจเป็นเวลา ๒ เดือน ๓ เดือน หรือกว่านั้น เพราะต้องพิจารณา ๓ วาระของทั้งสองสภา หรือหากจะใช้เสียงข้างมากโดยตั้งกรรมาธิการเต็มสภาในวาระที่สอง หรือที่เรียกกันว่าการประชุม ๓ วาระรวด ก็อาจถูกตำหนิว่าขาดความรอบคอบ ไม่เหมาะสมและไม่ชอบธรรม เพราะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไม่สมควรจะใช้วิธีการเช่นนั้น หรือหากจะนำไปบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ข้อเท็จจริงก็ปรากฏเป็นที่ทราบทั่วกันว่า การจัดทำคำของบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้เริ่มเข้าสู่กระบวนการแล้วตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๕ ซึ่งผ่านพ้นมาแล้ว หากใช้วิธีเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาก็ไม่แน่ว่าจะใช้เวลานานเพียงใด เพราะในช่วงเวลาที่สมควร รัฐบาลควรเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ในเดือนพฤษภาคมหรือเดือนมิถุนายน ๒๕๕๕ จึงไม่เป็นการแน่นอนว่าจำเป็นจะต้องจัดสรรเงินเพื่อชำระดอกเบี้ยของหนี้รายนี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ อีกหรือไม่ แทนที่จะได้จัดสรรเพื่อการอื่น ทั้งยังจะเป็นการส่งผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณซึ่งเป็นงบประมาณขาดดุล นอกจากนี้ยังไม่ทันต่อความเร่งด่วนของรัฐบาลที่ต้องบริหารจัดการน้ำ ซึ่งจะเข้าสู่ฤดูฝนอีกครั้งในเดือนพฤษภาคมนี้ และนับจากนี้เหลือเวลาเพียง ๓ เดือนเท่านั้น หรือในกรณีของการบริหารจัดการหนี้สาธารณะ หากรัฐบาลไม่อาจเริ่มดำเนินการได้โดยเร็วก็จะมีผลกระทบต่อการใช้เงินงบประมาณโดยไม่อาจดำเนินการตามแผนการใช้เงินให้ทันต่อเหตุการณ์ อันเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลได้ ส่วนที่มีหลายฝ่ายกังวลว่ารัฐบาลจะใช้จ่ายเงินกู้หรือดำเนินการบริหารจัดการหนี้โดยมิได้มีการตรวจสอบนั้น เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญมีองค์กรอื่น ๆ อยู่หลายองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งรัฐสภาเอง ฉะนั้น การใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ จึงมีเหตุผลตามสมควรพอรับฟังได้ว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง แล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงมีความเห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลัง  
กู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนด  
ปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ  
สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้เป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐  
มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ