

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลัง  
กู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นวินิจฉัย

(๑) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคง  
ทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตรารึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ  
ของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่

(๒) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคง  
ทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตรารึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้แบ่งแยกการใช้อำนาจธิปไตยเป็น ๓ ฝ่าย คือ  
ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อให้เกิดการดุลอำนาจกันได้อย่างดีคุณภาพ  
แต่ละฝ่ายมีอำนาจในการทำงานตามกรอบอำนาจหน้าที่ของตนเอง ไม่ก้าวก่ายกัน แต่ก็มิได้เป็นอิสระ  
จากกันโดยเด็ดขาด เนื่องจากมีความจำเป็นต้องตรวจสอบการใช้อำนาจของแต่ละฝ่าย อันเป็นการคาน  
และถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจจนเกินขอบเขต ซึ่งการคานและ  
ถ่วงดุลดังกล่าวจะต้องไม่มากเกินไปจนเป็นการก้าวก่ายการใช้อำนาจของอีกฝ่ายหนึ่ง และไม่น้อย  
เกินไปจนไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของอีกฝ่ายหนึ่งได้ การคานและถ่วงดุลกันจะต้องเหมาะสม

กับสภาพการใช้อำนาจของแต่ละฝ่าย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ และมาตรา ๑๘๕ เป็นส่วนหนึ่งของการถ่วงดุลการใช้อำนาจ โดยให้ฝ่ายตุลาการโดยศาลรัฐธรรมนูญ ตรวจสอบการใช้อำนาจตรากฎหมายในรูปแบบของพระราชกำหนด โดยฝ่ายบริหารได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสองหรือไม่ โดยจะพิจารณาตามประเด็นที่กำหนดไว้ ดังนี้

(๑) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่

เห็นว่า โดยหลักการแบ่งแยกและดุลคานอำนาจดังกล่าวแล้ว การตรากฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายบริหารตรากฎหมายโดยการออกเป็นพระราชกำหนดตามมาตรา ๑๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้นั้น ต้องเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และจะทำได้เฉพาะกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ การตราพระราชกำหนดจึงเป็นข้อยกเว้นการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ถือได้ว่า เป็นการคานและถ่วงดุลอำนาจกัน ซึ่งจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมกับสถานการณ์เท่านั้น

การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ นี้ คณะรัฐมนตรีได้ให้เหตุผลไว้ว่า เพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศจากการเกิดวิกฤติการณ์ของระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจไปทั่วโลกนั้น เห็นว่า กรณีการเกิดวิกฤติการณ์ของสถาบันการเงินในต่างประเทศ เป็นข้อเท็จจริงที่ทราบกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว วิกฤติการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจไปทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วย วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ มิใช่มีเพียงเรื่องค่าเงินลดลงหรือเกิดการว่างงานตามที่ผู้ร้องอ้างเท่านั้น แต่วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจย่อมหมายถึงเหตุการณ์ใด ๆ ก็ตามที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอันจะทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไม่มั่นคงด้วย วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ

ที่เป็นมูลเหตุให้มีการตราพระราชกำหนดในครั้งนี้ มีผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างรุนแรง เนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศไทยยังต้องพึ่งพาการส่งออกและการท่องเที่ยวเป็นหลัก ทำให้ภาคธุรกิจของไทยได้รับผลกระทบโดยตรง ถึงขนาดต้องมีการปิดกิจการ และเลิกจ้างงานเป็นจำนวนมาก กรณีจึงมีมูลเหตุที่จะตราพระราชกำหนดดังกล่าวได้

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยจึงมีว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าว เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ เห็นว่า วิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาสำคัญที่กระทบถึงความมั่นคงของประเทศ การแก้ไขปัญหาจึงมิได้หมายถึงการดำเนินการเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ขึ้นแล้วเท่านั้น แต่ย่อมหมายความรวมถึงวิธีการป้องกันไม่ให้วิกฤติการณ์เกิดขึ้นได้ หรือป้องกันไม่ให้วิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว รุนแรงขึ้นด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากต่างประเทศ และไม่ปรากฏว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าว กระทำไปโดยไม่สุจริต ใช้ดุลพินิจบิดเบือนหลักการของรัฐธรรมนูญ หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน จึงมีเหตุผลเพียงพอที่คณะรัฐมนตรีจะตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ทั้งนี้ หากการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ หรือก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใดแก่ประเทศ คณะรัฐมนตรีย่อมมีความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภาอยู่แล้ว และหากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการไปโดยไม่สุจริต นอกจากจะถูกตรวจสอบโดยรัฐสภาแล้ว ยังมีองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ที่จะตรวจสอบการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีได้ด้วย

ส่วนการใช้วิธีการใดในการแก้ไขหรือการป้องกันปัญหาวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเป็นการกู้เงิน การนำเงินไปใช้ในโครงการใด ๆ หรือนำไปเป็นทุนสำรองของประเทศ ย่อมเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม และจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าวเอง ศาลไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบถึงวิธีการที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาของฝ่ายบริหาร เพราะมีเช่นนั้น ศาลจะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารเสียเอง ซึ่งขัดกับหลักการแบ่งแยกและดุลคานอำนาจในระบอบประชาธิปไตย ศาลมีอำนาจพิจารณาเพียงว่า มีเหตุเพียงพอที่จะให้ตราพระราชกำหนดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่เท่านั้น

สำหรับความหวังใจของผู้ร้องตามหนังสือแถลงเพิ่มเติมลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ ที่เห็นว่าหากให้รัฐบาลตราพระราชกำหนดขอกู้เงินในระหว่างที่ปีงบประมาณยังเหลือเวลาอีกนาน โดยเหตุผลว่ามีข้อจำกัดบางประการทางด้านกฎหมาย จะเป็นช่องทางให้รัฐบาลนี้และรัฐบาลต่อ ๆ ไป

ตราพระราชกำหนดกู้เงินเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ โดยไม่มีที่สิ้นสุดนั้น ได้พิจารณาประเด็นความห่วงใยของผู้ร้องแล้ว เห็นว่าหากเหตุการณ์บ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติ มิได้เกิดวิกฤติการณ์ใด ๆ ที่กระทบถึงความมั่นคงของประเทศรัฐบาลย่อมไม่มีอำนาจที่จะตราพระราชกำหนดได้อยู่แล้ว แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจไปทั่วโลก และมีผลกระทบต่อประเทศไทยด้วย จึงมีเหตุผลเพียงพอที่รัฐบาลจะตราพระราชกำหนดดังกล่าวได้

(๒) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น มีผลกระทบไปทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วย จึงเป็นวิกฤติการณ์ที่ร้ายแรงอย่างยิ่ง และหากปล่อยให้วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นแล้ว มีความรุนแรงขึ้น จะทำให้ยากที่จะแก้ไขได้ การป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ หรือไม่ให้วิกฤติการณ์รุนแรงขึ้น จึงมีความสำคัญมากกว่าการปล่อยให้เกิดวิกฤติการณ์ขึ้นก่อนแล้วแก้ไขภายหลัง และเมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการตราพระราชกำหนดแล้ว จะเห็นได้ว่า การกู้เงินตามพระราชกำหนดดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นแล้ว และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วนั้นรุนแรงยิ่งขึ้น จึงมีมูลกรณีให้คณะรัฐมนตรีเห็นได้ว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

สำหรับประเด็นที่ผู้ร้องอ้างว่า วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในครั้งนี้ เกิดขึ้นที่ต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ แล้ว และปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการแก้ไขจนวิกฤติการณ์ดังกล่าวคลี่คลายและมีแนวโน้มที่ดีขึ้นแล้ว จึงไม่เป็นกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนนั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์ดังกล่าว และยังมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยจนถึงปัจจุบันนี้ แม้วิกฤติการณ์จะเกิดขึ้นในต่างประเทศตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ และแม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา จะแก้ไขปัญหาจนวิกฤติการณ์เริ่มที่จะคลี่คลายลงบ้างแล้วก็ตาม แต่วิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยยังคงมีอยู่ จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขโดยรีบด่วน และเมื่อพิจารณาถึงปัญหาการเมืองของประเทศไทยแล้วจะเห็นว่า มีความแตกต่างกันอย่างรุนแรง โดยไม่มีแนวโน้มที่จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาเหมือนในต่างประเทศ ทำให้วิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นยังมีผลกระทบอย่างรุนแรงและยากที่จะแก้ไขด้วยวิธีการปกติ

โดยการเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาได้ เนื่องจากเป็นที่ประจักษ์กันอยู่ทั่วไปว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติมักจะต้องใช้เวลาพอสมควร ทั้งยังมีโอกาสที่จะเกิดอุปสรรคขัดข้องในการพิจารณาแต่ละขั้นตอนได้หลากหลายกรณี อันจะทำให้ยิ่งล่าช้าไปกว่าปกติ การที่คณะรัฐมนตรีแยกบางส่วนของมาตรการแก้ปัญหาทั้งหมดมาออกเป็นพระราชกำหนด จึงมีเหตุผลสนับสนุนความเห็นของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงการตราพระราชกำหนดดังกล่าวได้จริง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และตราขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง

นายจรัญ ภัคดีชนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ