

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สำหรับการใช้อำนาจนิติบัญญัติอันเป็นอำนาจ ในการตรากฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา โดยให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำและยินยอมในการตราพระราชบัญญัติและ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการในการแบ่งแยกองค์กรที่บัญญัติกฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายออกจากกัน เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ โดยบัญญัติรับรองไว้ในหมวด ๘ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี มาตรา ๑๘๔ โดยพระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ เมื่อมีกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา ความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และการตราพระราชกำหนดกรณีดังกล่าวให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ แล้วให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยให้รัฐสภาตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวอันเป็นเรื่องของหลักการคานและดุลอำนาจตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยและหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย นั้นเอง

ในประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดว่า “ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมเริ่มถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศทั้งการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติที่ใกล้จะถึง และการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทาง และโดยที่การวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศจะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง เพื่อป้องกันการเกิดภัยพิบัติในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน แต่โดยการกู้เงินของรัฐบาลตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดบางประการ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินในนามของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวได้ทันทีในการป้องกันภัยพิบัติล่วงหน้าและเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นตั้งแต่ในขณะนี้ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ของประเทศ” จากเจตนารมณ์ดังกล่าวพระราชกำหนดฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ ให้กระทรวงการคลัง โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีกู้เงินเพื่อนำไปใช้ในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยกำหนดกรอบเงินและระยะเวลาที่ชัดเจนว่าให้กู้ได้ไม่เกินสามแสนห้าหมื่นล้านบาทและให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖ นอกจากนี้ยังมีมาตรการการตรวจสอบทั้งก่อนและหลังจากการใช้จ่ายเงินของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ และให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

พิจารณาคำร้อง คำชี้แจง และเอกสารประกอบ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เหตุการณ์น้ำท่วมในปี ๒๕๕๔ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ธนาคารโลกได้ประเมินความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจในเบื้องต้นมีมูลค่าสูงประมาณ ๑.๔ ล้านล้านบาท โดยเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างพื้นฐาน การผลิต ทรัพย์สินทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน อันมีผลต่อภาคอุตสาหกรรม โดยมีนิคมอุตสาหกรรมได้รับผลกระทบถึง ๗ แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบของอุตสาหกรรมที่สำคัญ มีการหยุดดำเนินการผลิตและทรัพย์สินได้รับความเสียหาย เกิดการว่างงาน ภาคเกษตรกรรม ทำให้รายได้โดยรวมลดลง ภาคการส่งออก ทำให้การส่งออกลดลง ภาคการค้าปลีกและค้าส่ง เนื่องจากกำลังซื้อของประชาชนลดลงส่งผลต่อการท่องเที่ยว ระบบการคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ของประเทศ ถูกตัดขาด การเดินทางเป็นไปด้วยความยากลำบาก ภาคประกันภัยซึ่งเป็นปัญหาต่อผู้ประกอบการทุกขนาด รายได้ภาครัฐลดลง ความเชื่อมั่นของนักลงทุนมีน้อยลง เกิดการย้ายฐานการผลิต และหากไม่มีการฟื้นฟูความเชื่อมั่นอาจส่งผลกระทบต่อความไม่มั่นคงทางภาคการเงิน ความเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้นส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศหดตัวลง โดยพิจารณาจากอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีการปรับค่าการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) จากที่รัฐบาลเสนอไว้ในเอกสารร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ ร้อยละ ๔ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับลดลงเหลือร้อยละ ๑ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแม้ว่ารัฐบาลได้ใช้มาตรการช่วยเหลือ บुरณะ ฟื้นฟู เยียวยาความเสียหายหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการอนุมัติงบกลางจากเงินงบประมาณจำนวน ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อเยียวยา บुरณะ ฟื้นฟู ซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณประจำปี ๒๕๕๕ ให้กระทรวงทบวง กรม ต่าง ๆ เพื่อดำเนินการแล้วก็ตาม แต่ด้วยสภาพปัญหาเศรษฐกิจที่หดตัวเป็นไป

อย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ประกอบกับข้อจำกัดด้านเพดานเงินกู้ตามกฎหมายที่แม้ว่าเมื่อหักงบขาดดุลที่รัฐบาลตั้งไว้ ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ จะยังมีจำนวนเงินที่สามารถกู้ได้แล้วก็ตาม แต่ด้วยจำนวนเงินลงทุนหลายมาตรการโดยการกู้เงินพร้อมกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ ซึ่งใช้จำนวนเงิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งใช้จำนวนเงิน ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ ซึ่งใช้จำนวนเงิน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท รวมแล้วมีมูลค่าสูงมาก การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจึงไม่อาจกระทำได้นอกจากนี้ หากตั้งงบลงทุนไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๖ ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและทันการณ์ รัฐบาลจึงต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้นเพื่อให้การป้องกันภัยพิบัติอันเกิดจากน้ำท่วมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยให้อำนาจกระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินในนามของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศได้ทันทีในการป้องกันภัยพิบัติล่วงหน้าและเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นตั้งแต่ในขณะนี้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

เห็นว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศพิจารณาได้จากการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีสิ่งบ่งชี้คือ อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) การลงทุนของนักธุรกิจทั้งในและต่างประเทศซึ่งมาจากความเชื่อมั่นของนักลงทุนที่มีต่อความน่าเชื่อถือด้านการลงทุนของประเทศ การส่งออกที่พิจารณาจากมูลค่าการส่งออก รวมถึงภาวะการว่างงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังพิจารณาจากรายได้ของรัฐบาลซึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีอากรเป็นหลักประกอบด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสถานการณ์เศรษฐกิจของไทยในขณะนี้คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดฉบับนี้ขึ้นใช้บังคับนั้น ปรากฏว่าภาวะเศรษฐกิจของประเทศได้หดตัวลงอย่างต่อเนื่องโดยเริ่มหลังจากประสบอุทกภัยช่วงปลายปี ๒๕๕๔ ต่อเนื่องจนถึงต้นปี ๒๕๕๕ ซึ่งพิจารณาได้จากการที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศมีการหดตัวแทนการขยายตัว มูลค่าการส่งออกมีการหดตัว ภาคธุรกิจประสบปัญหา ประชาชนสำรองเงินเพื่อใช้จ่ายซ่อมแซมทำให้ขาดกำลังซื้อ ภาคการลงทุนและการผลิตหดตัวลงส่งผลต่อการเลิกจ้างงาน เป็นต้น และมีผลทำให้รายได้ของรัฐลดน้อยลงจากที่ประมาณการไว้ ทำให้มีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย

ในการบริหารประเทศเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐบาลมีมาตรการในการดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แต่ในส่วนของ การป้องกันภัยพิบัติจากอุทกภัย ในอนาคตที่มีผลทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจมีระดับที่สูงขึ้น โดยแนวทางการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืน และมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้นักลงทุนมีความเชื่อมั่นที่จะไม่ย้ายฐานการผลิตและมีการเข้ามาลงทุน ในประเทศเพิ่มขึ้น ประกอบกับข้อจำกัดเกี่ยวกับเพดานเงินกู้ตามกฎหมายที่รัฐบาลจะกั้นนั้น แม้ว่า จะเพียงพอแต่ก็ทำให้ใกล้เพดานเงินกู้ที่จะชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามวงเงินที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่รัฐบาลจัดเก็บรายได้ซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชนไม่เพียงพอจ่ายภาครัฐในการใช้จ่าย ในการจัดทำบริการสาธารณะอาจทำให้สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจร้ายแรงกว่า ดังเห็นได้จากคำชี้แจง ของผู้แทนคณะรัฐมนตรี รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องมีพระราชกำหนดฉบับนี้เพื่อประโยชน์ในการรักษา ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจากคำชี้แจงของผู้แทนผู้ร้องที่ ๑ เองก็รับว่าปัญหาจากน้ำท่วม ในปี ๒๕๕๔ มีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศหตุตัวจริง และต้องมีการแก้ไขปัญหอย่างเป็นระบบและยั่งยืน เพียงแต่ไม่เห็นด้วยกับการใช้มาตรการกู้เงินโดยการตราเป็นพระราชกำหนดโดยมีเหตุผลว่า หากรัฐบาล จำเป็นต้องกู้เงินก็ควรจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนได้ตรวจสอบ รายละเอียดของการกู้เงินเพื่อให้เกิดความรอบคอบ จึงฟังได้ว่า ขณะที่มีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ ประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดจากวิกฤตการณ์น้ำท่วมและมีแนวโน้มที่ทำให้ความเชื่อมั่น ของนักลงทุนลดน้อยลง โดยมีสัญญาณบ่งชี้ว่าสถานการณ์จะเลวร้ายลงไปอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็น ตัวเลขมูลค่าการส่งออกที่ลดลงอย่างรวดเร็ว การลงทุนมีการหดตัว ภาวะการว่างงานมีจำนวนสูงขึ้น ส่งผลให้การใช้จ่ายหรือกำลังซื้อและการบริโภคของประชาชนลดลงอย่างมากตามไปด้วย ปัญหาดังกล่าว ส่งผลต่อการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศหดตัวลงอย่างรวดเร็ว รัฐบาลได้เล็งเห็นแล้วว่า ในที่สุดสภาพปัญหาดังกล่าวกระทบต่อปัญหาการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ประกอบกับปัญหา เพดานเงินกู้ที่จะชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามวงเงินที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เมื่อมีการดำเนินการ หลายมาตรการพร้อมกันซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมากทำให้ตัวเลขใกล้เพดานที่กฎหมายกำหนด อาจมีผล ต่อวินัยทางการคลังซึ่งส่งผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมยิ่งกว่า ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการรักษา ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงใช้มาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการกู้เงินเพื่อนำเงิน ไปใช้จ่ายในการวางระบบการบริหารจัดการน้ำเพื่อป้องกันปัญหาภัยพิบัติในอนาคตที่มีผลต่อความเชื่อมั่น

ของการลงทุน ส่งผลต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจ โดยเงินกู้ที่ได้มานั้นรัฐบาลนำมาวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยใช้จ่ายตามแผนงานที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ได้ผ่านการกลั่นกรองและอนุมัติโดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) จึงเห็นได้ว่า เมื่อสถานะเศรษฐกิจที่หดตัวลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง รัฐบาลจำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินการอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่องในการดำเนินการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งป้องกันภัยพิบัติในอนาคตอันเป็นการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะไว้ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเหตุความจำเป็นในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดปรากฏขึ้นแล้ว ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องใช้อำนาจตราพระราชกำหนดฉบับนี้ขึ้นใช้บังคับเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งเป็นเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ให้กระทำได้

ในข้อที่ว่า พระราชกำหนดฉบับนี้ตราขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติให้การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจะต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเป็นอำนาจดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหาร และบทบัญญัติมาตรา ๑๘๕ ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีได้ซึ่งการตรวจสอบอำนาจดุลพินิจดังกล่าวต้องเป็นไปตามเหตุที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง เสียก่อน และเมื่อมีเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง แล้ว คณะรัฐมนตรีเห็นว่า เหตุดังกล่าวเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จำเป็นต้องตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ คณะรัฐมนตรีซึ่งต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินย่อมมีอำนาจดุลพินิจที่จะตราพระราชกำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศตกอยู่ในภาวะวิกฤตกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจอันเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และเหตุดังกล่าวหากดำเนินการแก้ไขด้วยการตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกระบวนการปกติที่ต้องใช้ระยะเวลาตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว จะทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ทันการณ์เกิดผลเสียหาย

ร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจโดยไม่อาจเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากปัญหาเศรษฐกิจที่หดตัวอย่างรวดเร็ว และต่อเนื่องได้ทันทั่วทั้ง อันเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องกู้เงินเพื่อนำมาใช้ในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ เพื่อป้องกันภัยพิบัติอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ความมั่นใจของนักลงทุนทั้งในประเทศ และต่างประเทศเกิดความเชื่อมั่นอันส่งผลดีต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ฐานะทางการเงินและการคลัง ของประเทศ หากปล่อยระยะเวลาในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเนิ่นนานออกไปดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา ปัญหาน้ำท่วมก็ไม่สามารถป้องกันได้ จนอาจส่งผลให้ไม่สามารถรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ของประเทศไว้ได้ ซึ่งในขณะพิจารณาคำร้องนี้ข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามเอกสาร ประกอบคำชี้แจงของผู้แทนคณะรัฐมนตรีแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มสถานการณ์ปัญหาที่ยังคงปรากฏอยู่ และเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาน้ำท่วมขึ้นได้อีกในปี ๒๕๕๕ การใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้จึงเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น สำหรับเหตุผลของผู้แทนผู้ร้องที่ ๑ ที่เห็นว่า กรณีไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะตราเป็นพระราชกำหนด เนื่องจากเป็นการกู้เงินไปใช้ในการแก้ปัญหา ระยะยาว มิใช่ระยะเร่งด่วน และยังมีแผนงานที่ชัดเจน นั้น ไม่มีน้ำหนักเพียงพอเพราะฝ่ายนิติบัญญัติ ย่อมสามารถจะตรวจสอบการดำเนินโครงการของรัฐบาลได้โดยคณะรัฐมนตรีต้องเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ ตามพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๓ จึงเห็นว่าการตราพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี ในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แล้ว

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุน เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้ดังปรากฏ

ตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดว่า “ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะ และฟื้นฟูประเทศ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมเริ่มถดถอย และอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศ ทั้งการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติที่ใกล้จะถึง และการสร้างความเชื่อมั่น ในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเงิน เป็นจำนวนมากและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทาง และแนวทางหนึ่งคือการต้องลดภาระ งบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่เกิดจากการแก้ไขปัญหาวิกฤตของระบบสถาบันการเงินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยจำเป็นต้องปรับปรุงและจัดการระบบการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และไม่เป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลอีกต่อไป สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง การบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้ เพื่อช่วยเหลือการจัดการและฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาวิกฤตทางการเงินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนดังกล่าว ตลอดจนปรับปรุง การจัดหาแหล่งเงินในการนำไปชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ได้อย่างต่อเนื่อง โดยยังคงหลักเกณฑ์ และแหล่งเงินในการชำระคืนต้นเงินกู้ที่กำหนดไว้แต่เดิม พร้อมกับเพิ่มเติมการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงิน เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ภายใต้หลักการในการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายไปสมทบกับเงินอื่น ที่จะนำไปใช้ในการบูรณะ ฟื้นฟู และพัฒนาประเทศได้อย่างเพียงพอ อีกทั้งยังเป็นการสร้างเสถียรภาพ ต่อระบบการเงินการคลังของประเทศโดยรวม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจ หลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” จากเจตนารมณ์ดังกล่าว

พระราชกำหนดฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ ให้กองทุนมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้ และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้ เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ยังคงมีอยู่ กำหนดแหล่งเงินนำส่งเข้าบัญชีสะสมเพื่อนำไปชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ย โดยประกอบด้วย (๑) เงินกำไรสุทธิที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องนำส่งรัฐตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบ (๒) เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจเรียกให้สถาบันการเงินนำส่งเงิน เป็นอัตราร้อยละต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด แต่เมื่อรวมอัตราดังกล่าวกับอัตราที่กำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละหนึ่งต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝาก (๓) เงินที่กระทรวงการคลังโอนเงินของกองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน รวมถึง (๔) ดอกผลของเงินหรือสินทรัพย์ตาม (๑) ถึง (๓) ด้วย และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนดังกล่าว

พิจารณาคำร้อง คำชี้แจง และเอกสารประกอบ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐบาลมีความจำเป็น กู้เงินไปใช้จ่ายในการดำเนินการจำนวนมาก เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากผลกระทบจากวิกฤตการณ์อุทกภัยที่รุนแรงในปี ๒๕๕๔ ได้แก่ ด้านวางระบบการบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ จำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท จัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ จำนวน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย จำนวน ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ทำให้รัฐบาลใช้มาตรการลดภาระทางงบประมาณของรัฐที่มีอยู่ควบคู่กันไปกับมาตรการดังกล่าว ซึ่งการชำระดอกเบี้ยของหนี้เงินกู้มาเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ฯ เป็นภาระ และมีการชำระต้นเงินกู้ได้น้อยมาก กล่าวคือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบในหนี้เงินกู้ แม้กระทรวงการคลังมีฐานะเป็นลูกหนี้ก็ตาม ต่อมาพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้ เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕

ให้ดอกเบียเงินกู้ชำระจากงบประมาณแผ่นดินที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ตั้งไว้ โดยหนี้เงินกู้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ จนถึงปัจจุบันมีมูลค่าสูงถึง ๑.๑๔ ล้านล้านบาท และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ ตั้งงบประมาณเพื่อชำระดอกเบียเงินกู้ของหนี้เงินกู้ดังกล่าวเป็นจำนวน ๖๘,๔๓๐ ล้านบาท รัฐบาลจึงต้องปรับปรุงการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อมิให้เป็นภาระในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๖ เพื่อนำเงินงบประมาณในส่วนนี้ไปใช้จ่ายในเรื่องต่าง ๆ ได้ ในการบริหารจัดการหนี้ของกองทุนตามพระราชกำหนดฉบับนี้ นอกจากลดภาระในการตั้งงบประมาณเพื่อมาใช้ชำระดอกเบียแล้วยังเพิ่มแหล่งรายได้ของกองทุนเพื่อให้สามารถชำระหนี้ต้นเงินกู้และดอกเบียได้ เช่น ให้สถาบันการเงินนำส่งเงินให้กองทุน ซึ่งจะนำส่งได้ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๕ ทั้งนี้ จากรายได้ของกองทุนที่เพิ่มขึ้น คาดการณ์ได้ว่าจะสามารถชำระหนี้ทั้งหมดได้ในอีกประมาณ ๒๕ ปีข้างหน้า นอกจากนี้การบริหารจัดการหนี้ทำให้เกิดทิศทางที่ชัดเจนในความสามารถชำระหนี้ได้แล้ว ยังทำให้เกิดความเชื่อมั่นการลงทุนว่าประเทศมีการบริหารจัดการหนี้สาธารณะที่เป็นระบบ โดยเฉพาะในภาวะที่ประเทศประสบปัญหาอุทกภัย ซึ่งรัฐบาลต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟู เยียวยา และป้องกันซึ่งใช้เงินจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องลดภาระงบประมาณแผ่นดินอันเป็นการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของประเทศ เพื่อให้รัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายไปสมทบกับเงินอื่นที่จะนำไปใช้ในการบูรณะ ฟื้นฟู และพัฒนาประเทศได้อย่างเพียงพอ อีกทั้งยังเป็นการสร้างเสถียรภาพต่อระบบการเงินการคลังของประเทศโดยรวม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงตราเป็นพระราชกำหนดฉบับนี้

จึงพึงได้ว่า ขณะที่มีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ รัฐบาลต้องแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจที่หตุตัวอันเกิดจากประสบปัญหาอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติที่รุนแรง ซึ่งรัฐบาลต้องดำเนินแนวทางหลายแนวทางเกี่ยวกับการแก้ปัญหา ป้องกัน เยียวยา และฟื้นฟู อันเกิดจากวิกฤตการณ์น้ำท่วมที่ทำให้เศรษฐกิจและสังคมเสียหายพร้อมกันหลายแนวทาง รัฐบาลจำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินการจำนวนมาก และต้องดำเนินการพร้อมกัน นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ ที่จัดสรรให้กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยแนวทางที่จำเป็นต้องกระทำดังกล่าวมียอดรวมเงินใช้จ่ายซึ่งเป็นเงินกู้จำนวนมาก เพื่อสร้างเสถียรภาพต่อระบบการเงินการคลังของประเทศโดยรวม รัฐบาลจำเป็นต้องลดภาระหนี้สาธารณะของประเทศ หนี้ของกองทุนเป็นภาระงบประมาณ

โดยในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ รัฐบาลตั้งไว้จำนวน ๖๘,๔๓๐ ล้านบาท และเมื่อพิจารณาประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนคณะรัฐมนตรีที่ว่า รัฐบาลต้องการรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงใช้มาตรการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการปรับปรุงและจัดการระบบการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและไม่เป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลอีกต่อไปอันจะทำให้รัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายเพียงพอไปสมทบกับเงินอื่นที่จะนำไปใช้ในการบูรณะ ฟื้นฟู และพัฒนาประเทศได้อย่างเพียงพอแล้ว เห็นได้ว่า ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือว่าเป็นเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเข้าเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง

ในข้อที่ว่า พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ตราขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า รัฐบาลใช้แนวทางการปรับปรุงและจัดการระบบการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และไม่เป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลอีกต่อไป ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายไปสมทบกับเงินอื่นที่จะนำไปใช้ในการบูรณะ ฟื้นฟู และพัฒนาประเทศได้อย่างเพียงพอ อันเป็นการสร้างเสถียรภาพต่อระบบการเงินการคลังของประเทศโดยรวมซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจดังปรากฏในเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ แต่การอ้างเหตุว่ามีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดแทนการเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาอย่างรอบคอบตามหลักการคานและดุลอำนาจตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยและหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย การใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นไปตามเหตุผลที่อ้างหรือไม่ พิจารณาแล้ว เมื่อพระราชกำหนดฉบับนี้ใช้บังคับ มีผลทำให้หนี้สาธารณะของกองทุนดังกล่าวไม่เป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ทำให้มีงบประมาณรายจ่ายไปสมทบกับเงินอื่นที่จะนำไปใช้ในการบูรณะ ฟื้นฟู และพัฒนาประเทศ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเกี่ยวกับการใช้เงินในการฟื้นฟู เยียวยา และแก้ไขปัญหาอันเกิดจากอุทกภัยตั้งแต่ปลายปี ๒๕๕๔ และมีมติเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ เห็นชอบว่ามีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องมีเครื่องมือทางกฎหมาย

เพื่อเตรียมการทางการเงินเพื่อลงทุน ซึ่งรวมแนวทางที่ต้องสามารถลดหนี้สาธารณะของประเทศทันที และลดภาระการชำระดอกเบี้ยของรัฐบาลและประชาชนด้วย อันเป็นที่มาให้คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ เห็นชอบให้ตราพระราชกำหนดฉบับนี้ โดยมีผลใช้บังคับวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ ซึ่งอยู่ระหว่างสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ และตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบและประกาศให้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ปรากฏวงเงินที่รัฐบาลตั้งให้กระทรวงการคลังเพื่อชำระหนี้สาธารณะส่วนดอกเบี้ยเงินกู้ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของกองทุนไว้แล้วจำนวน ๖๘,๔๓๐ ล้านบาท และไม่อาจเปลี่ยนแปลงรายการดังกล่าวไปใช้จ่ายในการอื่นได้ การปรับปรุงการบริหารจัดการหนี้สาธารณะตามพระราชกำหนดนี้จึงเป็นแนวทางเพื่อเตรียมไว้ปรับสัดส่วนภาระหนี้ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๖ เพื่อไม่ต้องตั้งงบประมาณให้กระทรวงการคลังในการชำระส่วนดอกเบี้ยเงินกู้ไปอีกต่อไป สำหรับแหล่งเงินที่เป็นรายได้ของกองทุนเพื่อชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้นในส่วนของการเรียกให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเป็นอัตราร้อยละต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากนั้นจะเรียกเก็บจำนวนร้อยละ ๐.๔๖ ของยอดบัญชีเงินฝาก โดยเริ่มนำส่งได้เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เป็นยอดแรก ส่วนรายได้ที่ได้จากการนำส่งของธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มนำส่งเมื่อสิ้นปี ๒๕๕๕ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่า แนวทางการปรับปรุงและจัดการระบบการชำระหนี้เงินกู้เพื่อไม่ให้เป็นการต้องงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายไปสมทบกับเงินอื่นที่จะนำไปใช้ในการบูรณะ ฟื้นฟู และพัฒนาประเทศได้อย่างเพียงพออันเป็นการสร้างเสถียรภาพต่อระบบการเงิน การคลังของประเทศโดยรวม ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ที่กล่าวอ้างนั้น ไม่เป็นไปอย่างสมเหตุสมผลเพียงพอที่จะเป็นกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากการลดภาระงบประมาณรายจ่ายจะเริ่มจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๖ ซึ่งเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป และกองทุนไม่สามารถชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ได้ทันทีเนื่องจากรายได้ไม่เพียงพอต่ออาศัยรายได้ในบัญชีสะสม ซึ่งอย่างน้อยได้ก่อนเงินจากสถาบันการเงินเมื่อสิ้นเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๕ มีผลทำให้การปรับปรุง และการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ต้องใช้เวลาพอสมควร ซึ่งคณะรัฐมนตรีสามารถเสนอแนวทางดำเนินการดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณา

ให้ความเห็นชอบ เนื่องจากการดำเนินการตราพระราชกำหนดนี้อยู่ระหว่างสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ประกอบกับด้วยเหตุที่การปรับปรุงบริหารจัดการหนี้สาธารณะตามกฎหมายฉบับนี้มีความเกี่ยวข้องกับภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยและหน้าที่ของสถาบันการเงิน รวมทั้งผลกระทบต่อสถาบันคุ้มครองเงินฝากและประชาชนซึ่งมีธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญผลกระทบต่อสถาบันการเพิ่มแหล่งรายได้ดังกล่าวอาจเป็นปัญหากระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม จำเป็นต้องให้มีการพิจารณาด้วยความรอบคอบและรอบด้าน จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดฉบับนี้ยังไม่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ส่วนพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง ให้พระราชกำหนดฉบับนี้ไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕ วรรคสาม

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ