

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๕

ศาลมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาเรื่องทั้ง ๓ สำนวนเข้าด้วยกัน เพราะมีประเด็นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการพิจารณาและวินิจฉัย

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

**ประเด็นที่สอง** พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” ส่วนในวรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักการแบ่งแยกใช้อำนาจอริปไตย ที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาใช้อำนาจตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน และฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจทางศาล ซึ่งทั้งสามอำนาจนี้จะต้องมี

การถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ส่วนข้อยกเว้นที่ให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายได้เช่นพระราชกำหนดก็มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญและเป็นกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนของประเทศ ซึ่งหากจะใช้กลไกในการออกกฎหมายโดยรัฐสภาจะไม่ทันกาลเวลาและอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนได้ แต่อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นโดยไม่ชักช้า ดังนั้น การตราพระราชกำหนดจึงมีเงื่อนไขที่จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอยู่สองประการ กล่าวคือ การตราพระราชกำหนดกระทำเพื่อประโยชน์ (๑) การรักษาความปลอดภัยของประเทศ (๒) การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ (๓) การรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ (๔) การป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และต้องเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

การพิจารณาเงื่อนไขทั้งสองประการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ ดังกล่าวนี้นี้จึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมีเหตุการณ์ตรงตามเงื่อนไขดังกล่าวหรือไม่

ประเด็นที่ ๑ เห็นว่า ทางพิจารณา เมื่อรัฐบาลได้ชี้แจงถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นฟังเป็นยุติว่าในปีพ.ศ. ๒๕๕๔ ประเทศไทยได้เกิดวิกฤตอุทกภัยร้ายแรงขึ้นหลายครั้งในหลายพื้นที่ของประเทศ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่กว่า ๖๒ จังหวัด รวมทั้งกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เกิดผลกระทบต่อประชาชนประมาณ ๒.๖ ล้านครัวเรือน นับว่าเป็นความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รายงานว่ ธนาคารโลกได้ประเมินความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจในเบื้องต้นจากมหาอุทกภัยในครั้งนี้คิดเป็นมูลค่าสูงถึง ๑.๔ ล้านล้านบาท คณะรัฐมนตรีจึงตัดสินใจแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการฉุกเฉินเร่งด่วนเพื่อมิให้เกิดความเสียหายและยากต่อการแก้ไขเยียวยาในระยะต่อไป ดังนั้น การฟื้นฟูเศรษฐกิจในช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการด้านการเงินเพื่อการลงทุนวางระบบบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและสร้างอนาคตประเทศเพื่อสร้างความมั่นใจแก่ประชาชนและนักลงทุนอย่างเร่งด่วน รองรับการลงทุนตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตของประเทศและยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งต้องจัดเตรียมสินเชื่อให้เพียงพอแก่การกู้ยืมของครัวเรือนภาคเอกชนและบริหารจัดการหนี้สาธารณะเพื่อให้หนี้สาธารณะที่มีผลต่องบประมาณลดลงทันทีและแสดงถึงหนี้

ที่รัฐบาลก่อตั้งขึ้นเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณและเพื่อการพัฒนาประเทศที่แท้จริง โดยมีความยั่งยืนทางการคลังและไม่กระทบวินัยการเงินและการคลังของประเทศ ด้วยเหตุนี้คณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่ามี ความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในการประกันภัย ความต้องการสินเชื่อ การจัดระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและสร้างอนาคตของประเทศทั้งระบบอย่างบูรณาการ ทั้งระยะสั้นและระยะยาวและการบริหารจัดการหนี้ของประเทศในลักษณะที่เป็นการแก้ไขปัญหายั่งยืนและเป็นระบบ โดยต้องดำเนินการทันทีและพร้อมกันจึงจะก่อให้เกิดความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุนให้กลับคืนมาได้โดยเร่งกำหนดและดำเนินมาตรการต่าง ๆ อย่างรีบด่วน และต้องควบคู่กันไปทุกมาตรการพร้อมกันเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องร่วมกัน เพื่อฟื้นฟูประเทศและเพื่อสร้างเสถียรภาพต่อเศรษฐกิจโดยรวม

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า การตราพระราชกำหนดฉบับนี้มีความจำเป็น เพื่อการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและป้องกันภัยพิบัติสาธารณะซึ่งมีผลมาจากเหตุอุทกภัยครั้งร้ายแรงในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ทราบโดยทั่วกันว่าทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งผู้ใช้แรงงานต่างได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์ครั้งนี้เป็นอย่างมาก ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จำเป็นต้องดำเนินการกู้เงินเข้าฟื้นฟูแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจของประเทศอย่างรีบด่วน ซึ่งถ้าหากปล่อยให้เนิ่นช้าออกไปจะมีผลกระทบต่อความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรงจนยากแก่การฟื้นฟูแก้ไขได้ กรณีเช่นนี้เห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ การที่รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดฉบับนี้จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงตามที่รัฐบาลชี้แจงฟังได้ยุติแล้วว่า เมื่อประเทศไทยประสบกับปัญหาอุทกภัยครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้วส่งผลให้รัฐบาลมีภารกิจเร่งด่วน ได้แก่ การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน การซ่อมแซมทรัพย์สินที่เสียหาย การเร่งฟื้นฟูอาชีพและอุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหาย การวางระบบป้องกันน้ำท่วมก่อนฤดูฝนต่อไป การลงทุนในระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการลงทุนเพื่อสร้างอนาคตประเทศ ซึ่งหากไม่เร่งดำเนินการจะส่งผลกระทบต่อ การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ และยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง

มาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลเพื่อฟื้นฟูเยียวยา รวมทั้งการวางระบบป้องกันภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก โดยรัฐบาลจำเป็นต้องก่อภาระหนี้ขึ้นใหม่ทั้ง ๆ ที่เพิ่งจะมีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังเป็นพิเศษเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ใช้บังคับ ดังนั้น ประเทศไทยก็จำเป็นต้องแสดงให้เห็นแก่ประชาคมโลก นักลงทุน และเจ้าหนี้เงินกู้ เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่า ประเทศไทยได้ตระหนักและพยายามที่จะคำนึงถึงวินัยการเงินการคลังและเสถียรภาพการคลังของประเทศเป็นสำคัญ ประกอบกับนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีได้มาชี้แจงเพิ่มเติมได้ความว่า การตราพระราชกำหนดฉบับนี้สามารถประมาณการระยะเวลาในการชำระหนี้ทั้งหมดได้ เพราะได้มีการกำหนดแหล่งเงินที่เรียกเก็บจากสถาบันการเงินในจำนวนที่แน่นอนพอสมควรที่จะนำมาค้ำประกันระยะเวลาการชำระหนี้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอัตราที่จะมีการเรียกเก็บซึ่งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินการอยู่ มิใช่เป็นการผลักภาระให้กับธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อรัฐบาลนี้มีภารกิจเร่งด่วนในการจัดการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากมหาอุทกภัย และจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากในการดำเนินการดังกล่าว และหากไม่ทำการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้มาช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาการระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ในการจัดการปัญหาวิกฤตสถาบันการเงินในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังที่ได้ชี้แจงมาแล้ว ย่อมจะต้องมีการระงับประมาณในการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวตลอดไป โดยไม่สามารถกำหนดได้ว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใดเพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่สาธารณชนและประชาคมโลก จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการเรื่องนี้เพื่อลดภาระงบประมาณ โดยต้องดำเนินการไปพร้อมกับมาตรการทางกฎหมายตามพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ที่รัฐบาลประกาศใช้ในคราวเดียวกัน ซึ่งรวมทั้งพระราชกำหนดฉบับนี้ด้วย เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในแผนงาน แผนการคลัง และแผนการปฏิบัติงาน ซึ่งมาตรการดังกล่าวเหล่านี้จะส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นและนำไปสู่แนวทางที่รัฐบาลวางแผนแก้ปัญหาภาวะวิกฤตของประเทศชาติได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่รัฐบาลตราพระราชกำหนดฉบับนี้มีเหตุผลจำเป็นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะซึ่งอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลจำเป็นต้องใช้มาตรการตามพระราชกำหนดที่ออกทั้ง ๔ ฉบับ ให้สอดคล้องกับแผนงาน จึงเป็นกรณีเร่งด่วนอันมิอาจก้ำกั้วได้ที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการเพื่อมิให้เกิดความเสียหายร้ายแรงอย่างต่อเนื่อง และสามารถดำเนินการตามแผนงานได้อย่างทันท่วงที ส่วนข้อทักท้วงของนายกรณ์ จาติกวณิช

และนายค่านุณ สิทธิสมาน ผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาทั้งสองที่โต้แย้งถึงความไม่จำเป็นรีบด่วนของฝ่ายรัฐบาลที่ออกเป็นพระราชกำหนดนั้น เป็นเพียงความคิดเห็นที่มีมุมมองต่างกัน ในเมื่อรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารได้ให้เหตุผลถึงความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในการออกพระราชกำหนดเพื่อใช้เป็นมาตรการนำมาบริหารประเทศในฐานะรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจำเป็นต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อข้อเท็จจริงที่ฝ่ายรัฐบาลแถลงรับฟังได้มีเหตุผลเช่นนี้แล้ว จึงควรให้โอกาสรัฐบาลดำเนินการตามแผนที่รัฐบาลรับผิดชอบนั้นต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า

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

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ