

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ตราขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบ บริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อเท็จจริงเป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไปว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ผ่านมาได้เกิดวิกฤตการณ์มหาอุทกภัย อย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทยซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชน

เป็นจำนวนมาก อันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ความเสียหายที่เกิดขึ้นทำให้มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ปรับตัวลดลง ภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ทำให้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ การย้ายฐานการผลิต ภาวะความเป็นไปของเศรษฐกิจดังกล่าวมีที่มาจากวิกฤตการณ์อุทกภัย จำเป็นที่จะต้องมีการฟื้นฟู และเยียวยาความเสียหายรวมทั้งหาแนวทางป้องกันปัญหาวิกฤตการณ์อุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งฝ่ายผู้ที่เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ได้รับว่าประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์จริง แต่สถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยยังมีเสถียรภาพที่ดีและเห็นว่ารัฐบาลอาจมีมาตรการอื่นที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อตราพระราชกำหนดเพื่อปรับปรุงการบริหารหนี้ ทั้งคณะรัฐมนตรีจะไต่ถามปริมาณจากการตราพระราชกำหนดฉบับอื่นอันถือได้ว่ามีงบประมาณเพียงพอในการใช้จ่าย

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดว่า “เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทยซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นต้องอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมเริ่มถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศทั้งการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติที่ใกล้จะถึง และการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก และต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทาง และโดยที่การวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศจะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง เพื่อป้องกันการเกิดภัยพิบัติในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ซึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินการดังกล่าวจำนวนมาก แต่โดยที่การกู้เงินของรัฐบาลตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดบางประการ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศเพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงิน

ในนามของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวได้ทันทีในการป้องกันภัยพิบัติล่วงหน้า และเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นตั้งแต่ในขณะนี้ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

ส่วนพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดว่า “เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทย ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมเริ่มถดถอย และอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศ ทั้งการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติที่ใกล้จะถึง และการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทาง และแนวทางหนึ่งคือการต้องลดภาระงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของกองทุน เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่เกิดจากการแก้ไขปัญหาวิกฤตของระบบสถาบันการเงินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยจำเป็นต้องปรับปรุงและจัดการระบบการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และไม่เป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลอีกต่อไป สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือการจัดการและฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาวิกฤตทางการเงินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนดังกล่าว ตลอดจนปรับปรุงการจัดหาแหล่งเงินในการนำไปชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ได้อย่างต่อเนื่อง โดยยังคงหลักเกณฑ์

และแหล่งเงินในการชำระคืนต้นเงินกู้ที่กำหนดไว้แต่เดิม พร้อมกับเพิ่มเติมการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงิน เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ภายใต้หลักการในการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้นี้จะทำให้รัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายไปสมทบกับเงินอื่นที่จะนำไปใช้ในการบูรณะ ฟื้นฟู และพัฒนาประเทศได้อย่างเพียงพอ อีกทั้งยังเป็นการสร้างเสถียรภาพต่อระบบการเงินการคลังของประเทศโดยรวม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

เมื่อพิจารณาเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดวิกฤตการณ์มหากุญแจแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นมาเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทยและความปลอดภัยของสาธารณะในปัจจุบัน ทั้งนี้ก็เพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ จำเป็นต้องกู้เงินเพื่อใช้ในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ จำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และเพื่อใช้สำหรับกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติเป็นจำนวนเงิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งรวมกันแล้วเป็นจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท จึงสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ อันเป็นการลดภาระทางงบประมาณรายจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ ให้มีการปรับปรุงและจัดการระบบการชำระหนี้เงินกู้นี้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ทั้งยังเป็นการดำเนินการตามกรอบวินัยทางการเงินการคลัง

อนึ่ง ข้อเท็จจริงปรากฏเป็นที่ประจักษ์แก่บุคคลทั่วไปว่าคณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดขึ้นทั้งหมด ๔ ฉบับ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการแก้ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น อันถือได้ว่ามีความเชื่อมโยงกันในการใช้มาตรการทางกฎหมายที่องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจกระทำได้ตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ซึ่งการดำเนินการด้วยมาตรการทั้งหลายเหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

สำหรับความกังวลของผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีความไม่ชัดเจนในส่วนผู้รับผิดชอบภาระในการชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน การให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากสถาบันการเงินจะทำให้เกิดผลกระทบต่อสถาบันการเงินรวมทั้งผู้บริโภค การจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้นจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสถานะของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และการตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การปรับปรุงการบริหารหนี้ดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อการลดอัตราการชำระหนี้ที่จะต้องจัดสรรไว้ในงบประมาณ และกำหนดวิธีการจัดเก็บรายได้ขึ้นใหม่จากหลักเกณฑ์เดิมที่มีอยู่แล้วเพื่อนำรายได้ดังกล่าวไปจัดสรรการชำระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ทั้งข้อเท็จจริงจากการเข้าชี้แจงยังรับกันว่า มิได้ทำให้หนี้ดังกล่าวพันสภาพจากการเป็นหนี้สาธารณะแต่อย่างใด ก็ถือได้ว่าเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีแผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยระยะเร่งด่วน และยุทธศาสตร์การบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) ถือได้ว่าเป็นการวางมาตรการเพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยของสาธารณสุข อันถือเป็นดุลพินิจที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่การบริหารทางด้านการคลังและการงบประมาณของประเทศ รวมทั้งการป้องกันและรักษาความปลอดภัยของประเทศ อันเป็นหน้าที่พื้นฐานของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรฝ่ายบริหารอันนับได้ว่าเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญของฝ่ายบริหารในการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ แล้ว

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

มีประเด็นต้องพิจารณาว่า กรณีใดจะถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนต้องเป็นกรณีที่

เกิดสภาวะของเหตุการณ์ที่ไม่ปกติและเป็นไปโดยปัจจุบันทันด่วน จะต้องรีบแก้ไขโดยฉับพลัน หรือเป็นที่คาดหมายได้ว่าหากไม่เร่งรีบดำเนินการป้องกันและวางแนวทางแก้ไขไว้ก่อนย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงยากต่อการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง ทั้งนี้ การที่จะพิจารณาว่าสถานการณ์ใด เป็นกรณีฉุกเฉินหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นแต่ละกรณีไป โดยการใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า มีสถานการณ์ฉุกเฉินหรือไม่ ย่อมเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ยอมรับหลักการให้องค์กรฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจทางกฎหมาย เป็นเครื่องมือสำหรับควบคุมและแก้ไขสถานการณ์ เฉพาะหน้าได้ทันทั่วถึง อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญก็ได้มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบได้ว่า มีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นเพียงพอที่องค์กรฝ่ายบริหาร จะตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ หรือไม่

อย่างไรก็ตาม ในการตราพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๗ ได้กำหนด กระบวนการตราไว้ตั้งแต่มาตรา ๑๔๒ ถึง มาตรา ๑๕๓ กล่าวคือ ต้องมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ โดยอาจจะมีการส่งร่างพระราชบัญญัติให้ คณะกรรมาธิการของแต่ละสภาพิจารณาหลังจากมีการรับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้วจึงพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สามของทั้งสองสภาตามลำดับ ทำให้กรอบเวลาในการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ ของรัฐสภาเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะสามารถดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้เสร็จสิ้นได้แน่นอนเมื่อใด ดังนั้น หากจะใช้กระบวนการเสนอกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติสำหรับการแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ ที่จะต้องดำเนินการโดยด่วนแล้วอาจทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วถึง ความเสียหายอย่างใหญ่หลวง อาจเกิดขึ้นได้อีกโดยมิได้คาดหมาย

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มีสาระสำคัญ ได้แก่ (๑) ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติ คณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยวงเงินไม่เกิน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ (๒) เงินที่ได้จากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมาย

ว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง กระทรวงการคลังอาจนำเงินที่ได้จากการกู้ไปให้กู้ต่อ
แก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ
หรือสถาบันการเงินภาครัฐตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อนำไปใช้จ่ายในการวางระบบ
บริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศก็ได้ (๓) กำหนดให้วงเงิน การจัดการและวิธีการที่เกี่ยวกับ
การกู้เงินในแต่ละปีงบประมาณ ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ และสำหรับค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน
และการออกและจัดการตราสารหนี้ อาจจ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเงินกู้รายนั้นก็ได้
(๔) กระทรวงการคลังต้องรายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบภายในหกสิบวัน
นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้
รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ (๕) กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี
มีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ โดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แพลงหนี้ ชำระหนี้
ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ ต่ออายุ ซ้ำคืน หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล
หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ (๖) กำหนดให้กองทุน
บริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ทำหน้าที่บริหารเงิน
ที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดนี้ (๗) กำหนดให้
สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน
การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงิน รวมทั้งให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
ว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับโดยอนุโลม สำหรับกรณีที่ไม่มีการบัญญัติไว้ในพระราชกำหนดนี้

พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู
และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มีสาระสำคัญ ได้แก่ (๑) กำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู
และพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้
ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู
และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
และจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง
พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยการจัดลำดับการชำระหนี้ต้นเงินกู้หรือดอกเบี้ยเงินกู้ และการกำหนดจำนวนเงิน
ที่จะต้องชำระให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังแจ้งให้ทราบ (๒) กำหนดให้บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้

ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยสำหรับเงินที่กู้มา เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (๓) กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทย มีหน้าที่ดูแลรักษา ตลอดจนจัดการเงินหรือสินทรัพย์ในบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งให้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีดังกล่าว ให้แก่กองทุนเพื่อนำไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ต้นเงินกู้และใช้จ่ายเป็นค่าบริหารจัดการ (๔) กำหนดแหล่งเงินที่ให้นำส่งเข้าบัญชีสะสม เพื่อนำไปชำระหนี้ คือ (ก) กำไรสุทธิของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ต้องนำส่งรัฐ ตามกฎหมาย จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๐ (ข) สินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปี ตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา (ค) เงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ตามจำนวนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (ง) เงินที่สถาบันการเงินนำส่งให้ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดเป็นอัตราร้อยละต่อปีของยอดเงินฝากแล้วเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง โดยเมื่อรวมอัตราที่นำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละ ๑ ต่อปีของยอดเงินฝากแล้วเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝาก (จ) เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเพิ่มเติม โดยเมื่อรวมกับเงินที่เรียกเก็บแล้วต้องไม่เกินร้อยละ ๑ ต่อปีของยอดเงินที่สถาบันการเงินได้รับจากประชาชน ทั้งนี้ ได้กำหนดให้เงินของ “กองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” ที่มีการยุบเลิกตามพระราชกำหนดนี้โอนเข้าบัญชีสะสมดังกล่าวด้วย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้ว่ารัฐบาลจะได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ทั้งการช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ประสบภัย การสนับสนุนด้านสินเชื่อและการชำระหนี้ มาตรการลดหย่อนภาษี รวมทั้งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อศึกษายุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยก็ยังไม่อาจทำให้เกิดความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจและมาตรการป้องกันวิกฤตการณ์อุทกภัยในอนาคต การดำเนินการแผนยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ จำเป็นต้องเริ่มดำเนินการให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งวิกฤตอุทกภัยที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยตรงและเกิดความเสียหายยิ่งกว่าเหตุการณ์อื่นที่ผ่านมา จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกำหนด เนื่องจากการตรากฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติมีขั้นตอนการดำเนินการหลายขั้นตอน

อาจทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและเตรียมพร้อมสำหรับอุทกภัยและภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างทันที่
และคณะรัฐมนตรีก็ยังคงมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาเพื่อเสนอพระราชกำหนดให้รัฐสภาอนุมัติ
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสาม ได้พิจารณาข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าความเสียหายดังกล่าว
มีสาเหตุอันเนื่องมาจากสภาวะอุทกภัยจริงและมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการป้องกันและเยียวยา
ความเสียหายที่เกิดขึ้น และมาตรการดังกล่าวมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหา

เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน
ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ผ่านมาได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทย
ซึ่งความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคม ความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชน ความเสียหาย
ที่มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ปรับตัวลดลง ภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวทำให้ส่งผลกระทบต่อ
ความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ ภาวะความเป็นไปของเศรษฐกิจดังกล่าว
มีที่มาจากวิกฤตการณ์อุทกภัย ซึ่งก่อให้เกิดภัยวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ จนรัฐบาลต้องเร่งดำเนินมาตรการ
เพื่อแก้ไขวิกฤตนั้น ไม่ว่าจะมาตรการต่าง ๆ ทั้งการช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ประสบภัย การสนับสนุนด้านสินเชื่อ
และการชำระหนี้ มาตรการลดหย่อนภาษีรวมทั้งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อศึกษายุทธศาสตร์
การให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณ
ในการดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ จำเป็นต้องกู้เงินเพื่อใช้ในการวางระบบ
บริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ และเพื่อใช้สำหรับกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ
และจำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู
และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ อันเป็นการลดภาระทางงบประมาณของประเทศ
เนื่องด้วยปัจจุบันกรอบความมั่นคงทางการคลังในส่วนของอัตราการชำระหนี้ต้องงบประมาณรายจ่าย
มีอัตราค่อนข้างสูง ทำให้กรอบของการกู้เงินมีจำกัด อนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงว่า การดำเนินการดังกล่าว
ไม่อาจกระทำในรูปแบบกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติได้ก็ด้วยมีระยะเวลาค่อนข้างจำกัด เนื่องด้วย
มาตรการเหล่านี้จะต้องออกมาใช้เพื่อเตรียมพร้อมโดยที่ไม่จำเป็นต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี
สำหรับการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
หากกระบวนการนิติบัญญัติดังกล่าวไม่อาจดำเนินการได้ จะทำให้มาตรการปรับลดอัตราการชำระหนี้ต้องงบประมาณ
ไม่อาจดำเนินการได้ทันที ย่อมส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจโดยรวม ประกอบกับรัฐบาลมีความจำเป็น
ที่จะต้องใช้งบประมาณในการลงทุนเพื่อหาแนวทางป้องกันสถานการณ์อุทกภัยที่จะเกิดขึ้น
หากมีการดำเนินการล่าช้าก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายที่มากกว่าที่อาจจะป้องกันได้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงเหตุที่เป็นกรณีความฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ดังกล่าวข้างต้น ประกอบสาระสำคัญและแนวทางการดำเนินการตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ แล้ว จึงมีเหตุผลเพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีความฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เกิดขึ้นที่คณะรัฐมนตรีจะตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ