

รูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ : กรณีศึกษากฎหมายการเงินการคลัง

นายกฤตธี จันบัวลา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Pattern of Constitutional Court's Decision : the Case of Fiscal Law

Mr. Krittee Junbuala

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2015

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

รูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ : กรณีศึกษา

กฎหมายการเงินการคลัง

โดย

นายกฤตธี จันบัวลา

สาขาวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไไลประกอบทรัพย์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(อาจารย์ ดร. พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไไลประกอบทรัพย์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถสิทธิ์ พานแก้ว)

กฤตธี จันบัวลา : รูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ : กรณีศึกษากฎหมายการเงินการคลัง (Pattern of Constitutional Court's Decision : the Case of Fiscal Law) อ.ที่
 ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร.ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์, 4 หน้า.

งานวิจัยชิ้นนี้มีจุดประสงค์ในการศึกษาเพื่อ 1) เพื่อวิเคราะห์ว่า รูปแบบ(Pattern)ของคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐบาลว่ามีรูปแบบอย่างไร 2) เพื่ออธิบายว่า มีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐบาล โดยการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นการศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ และการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นการวิเคราะห์เอกสารจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐบาล เพื่อพิจารณาว่า รูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามทฤษฎีการตัดสินใจของศาล(Judicial Decision Making) อย่างไร ซึ่งจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ค้นพบว่า ในคดี ที่ 1/2541 คดีที่ 11/2552 คดีที่ 5-7/2555 ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีโดยยึดหลักกฎหมายตามแนวทาง Legal Model แต่ในคดีที่ 3-4/2557 ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยคดีโดยยึดหลักกฎหมายตามแนวทาง Legal Model และในคดีที่ 3-4/2557 พบว่า ทศนคดีส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและการวินิจฉัยคดีเชิงกลยุทธ์ส่งผลต่อคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้จึงสามารถสรุปได้ว่า รูปแบบคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป คือ รูปแบบ Legal Model แต่ในคดีที่ 3-4/2557 รูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็น Attitudinal Model และ Strategic Model

ภาควิชา การปกครอง

สาขาวิชา การปกครอง

ปีการศึกษา 2558

ลายมือชื่อนิสิต วชิราพร

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก ธนพันธ์

5680601224 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORDS: JUDICIAL DECISION MAKING / LEGAL MODEL / ATTITUDINAL MODEL / STRATEGIC MODEL

KRITTEE JUNBUALA: Pattern of Constitutional Court's Decision : the Case of Fiscal Law. ADVISOR: ASST. PROF. DR.THANAPAN LAIPRAKOB SUP, 4 pp.

This research is aimed to analyze the pattern of Constitutional court justices' decision-making in fiscal law cases and explain the factors which influence to the decision-making of the Constitutional Court. In this research, researcher used qualitative methods to analyze data from the constitutional court adjudication in fiscal law cases and how the justices made decision by the theory of judicial decision. According to the result, researcher found that the constitutional court made decision from the legal model in case 1/1998, case 11/2009, and case 5-7/2012. But in case 3-4/2014 the constitutional court did not make decision in accordance with the legal model. Moreover, the attitude of constitution court justices and the decision making of the constitutional court by strategy effect to the constitutional court decision making. In conclusion, the general pattern of Thailand Constitutional Court decision making is legal mode, but in case 3-4/2014 the pattern of Thailand Constitutional Court decision making is attitudinal model and strategic model.

Department: Government

Field of Study: Government

Academic Year: 2015

Student's Signature Krittee

Advisor's Signature [Signature]

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ ด้วยความกรุณาและความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไไลประกอบทรัพย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว ตลอดจนให้ความเมตตา ห่วงใย ให้กำลังใจเสมอมา พร้อมทั้งขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถสิทธิ์ พานแก้ว ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ ขอขอบพระคุณคุณพ่อคุณแม่ของข้าพเจ้าเป็นอย่างสูงที่ให้การสนับสนุนเงินตราที่ใช้ในการศึกษาต่อเป็นเวลาสามปีการศึกษา ตลอดจนให้การศึกษแก่ข้าพเจ้าตั้งแต่วัยเด็กจนถึงวัยผู้ใหญ่ และขอขอบคุณอุปสรรคทั้งหลายที่เข้ามาในชีวิตในระหว่างการเรียนปริญญาโทซึ่งทำให้ข้าพเจ้ารู้จักที่จะเรียนรู้และผ่านพ้นมันไปได้ อีกทั้งทำให้ข้าพเจ้าเป็นผู้ใหญ่มากขึ้น

คุณประโยชน์ที่เกิดจากการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้วิจัยขอมอบแต่บุพการี คณาจารย์
ญาติมิตร ทุกท่าน

กฤตธี จันบัวลา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ.2559

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
บทที่ 2	9
ทฤษฎีและแนวคิด	9
2.1) ปัจจัยทางกฎหมายส่งผลต่อคำวินิจฉัย (The Legal Model).....	9
2.2) ทศนคติส่วนบุคคลส่งผลต่อคำวินิจฉัยของศาล (The Attitudinal Model)	16
2.3) การตัดสินใจของศาลเป็นการตัดสินใจในเชิงกลยุทธ์ (The Strategic Model)	24
2.4) แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism)	32
บทที่ 3	35
ระเบียบวิธีวิจัย	35
3.1) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา.....	35
3.2) ขอบเขตของประชากรที่จะใช้ในการศึกษา	36
3.3) กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา	38
3.4) ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูล	40
3.4.1) การหาภาพรวมของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ(ที่ได้มาจากการคัดเลือก)	40
3.4.2) นำคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีที่ไม่เป็นไปตามแนวทาง Legal Model มา ทำการศึกษา	42
3.4.2.1) การค้นหาทัศนคติส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	42
บทที่ 4	45

แนวคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ	45
ในประเด็นการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาล: มุมมอง Legal Model	45
4.1) บทนำ	45
4.2) การให้เหตุผลและการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตรากฎหมายกู้เงินเพื่อฟื้นฟู ประเทศภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 (คำวินิจฉัยที่ 1/2541).....	47
4.2.1) บริบททางการเมืองกับการตรากฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน.....	47
4.2.2) เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน	49
4.2.3) คำวินิจฉัยของศาลและการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญประกอบการวินิจฉัย คดี.....	51
4.3) การให้เหตุผลและการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตรากฎหมายกู้เงินเพื่อการ ฟื้นฟูเศรษฐกิจภายหลังวิกฤตซับไพร์ม(Sub Prime) ในสหรัฐอเมริกา (คำวินิจฉัยที่ 11/2552).....	53
4.3.1) บริบททางการเมืองกับการตรากฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน.....	53
4.3.2) คำวินิจฉัยของศาลและการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญประกอบการวินิจฉัย คดี.....	54
4.4) การให้เหตุผลและการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตรากฎหมายกู้เงินเพื่อการ ฟื้นฟูประเทศภายหลังเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี พ.ศ.2554 (คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555)..	57
4.4.1) บริบททางการเมืองกับการตรากฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน.....	57
4.4.2) คำวินิจฉัยของศาลและการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญประกอบการวินิจฉัย คดี.....	59
4.5) การให้เหตุผลและการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตรากฎหมายกู้เงินเพื่อการ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งในระบอบราช (คำวินิจฉัยที่ 3-4/2557)..	64
4.5.1) บริบททางการเมืองกับการตรากฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน.....	64

4.5.2) การวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ..... ตราขึ้นเพราะมีเหตุ แห่งความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่.....	65
4.6) วิเคราะห์ผลการศึกษาคามแนวทาง Legal Model	67
4.7) สรุปผลการศึกษา	71
บทที่ 5	72
ปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกฎหมายที่ส่งผลต่อคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ	72
5.1) บทนำ	72
5.2) บทบาทของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ในการให้ความเห็นทางวิชาการต่อศาล รัฐธรรมนูญ : ศึกษาตามแนวทางการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Model).....	73
5.2.1) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของ ประเทศ พ.ศ.	74
5.2.1.1) ความคิดเห็นของนายพิสิฐ ลี้อาธรรม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงการคลัง และคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.....	74
5.2.1.2) นายทะเบียน พิทยะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และอดีตอาจารย์ ประจำคณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	76
5.2.1.3) นางสาวประไพร์ อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	77
5.2.1.4) นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	78
5.2.1.5) นางสาวจุฬารัตน์ สุธีธร ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	79
5.2.1.6) นายสมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	80
5.2.1.7) นางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง.....	82
5.2.2) คำตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ.....	86

5.2.2.1) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่พบในคำวินิจฉัยกลางของศาล	87
5.2.2.2) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายจรูญ ภัคดีธนากุล.....	89
5.2.2.3) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายจรูญ อินทจาร	91
5.2.2.4) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายเฉลิมพล เอกอุรุ.....	92
5.2.2.5) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายชัช ชลวร	93
5.2.2.6) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ	95
5.2.2.7) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายณรงค์ มา ประณีต.....	97
5.2.2.8) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายบุญส่ง กุล บุปผา.....	98
5.2.2.9) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายสุพจน์ ไข่มุกด์	98
5.2.2.10) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี.....	100
5.2.2.11) สรุป ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์กับคำวินิจฉัยของศาล	101
5.3) การศึกษาทัศนคติส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อนโยบายการกู้เงินของรัฐบาล เพื่อการพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งระบบราง : ศึกษาตามแนวทาง Attitudinal Model	103

5.4) เพราะเหตุใดศาลรัฐธรรมนูญจึงเลือกที่จะรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทาง เศรษฐศาสตร์ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล : ศึกษาโดยใช้ Attitudinal Model และ Strategic Model ในฐานะปัจจัยร่วมกันที่ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญเลือกที่จะรับฟัง ผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล	111
5.5) สรุป : รูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในคดีที่ 3-4/2557.....	115
บทที่ 6	117
สรุปผลการศึกษา.....	117
6.1) บทนำ.....	117
6.2) รูปแบบคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาล	117
6.2.1) ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีโดยยึดหลักกฎหมายเป็นปัจจัยหลัก : ศึกษาตามมุมมอง Legal Model.....	117
6.2.2) ปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกฎหมายกับคำวินิจฉัยคดีที่ 3-4/2557	119
6.2.2.1) ทศนคติส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่ 3-4/2557 : ศึกษา ตามแนวทาง attitudinal model.....	119
6.2.2.2) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์กับคำวินิจฉัยคดีที่ 3- 4/2557 : ศึกษาตามแนวทางการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (strategic model).....	120
6.2.2.3) Attitudinal Model และ Strategic Model กับการตัดสินใจของศาล รัฐธรรมนูญในการรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่ เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล.....	120
6.2.3) ภาพรวมรูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมาย เพื่อการกู้เงินของรัฐบาล.....	121
6.3) นัยยะสำคัญของผลการศึกษาที่ได้รับ.....	122
6.4) ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวិจัยในอนาคต	123
6.5) สรุปท้ายบท	124

รายการอ้างอิง	127
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	129

บทที่ 1

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาททางการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น การวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดใดมีข้อความหรือสาระสำคัญที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยสมาชิกภาพ คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะถูกยกเลิกภายหลังการรัฐประหารในปี 2549 ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาททางการเมืองต่อไป ทั้งนี้เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้องค์กรศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติและพระราชกำหนดที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมากขึ้น เพราะในความเป็นจริงแล้วพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด คือ นโยบายสาธารณะรูปแบบหนึ่งที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติจึงจะเป็นนโยบายสาธารณะที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากนโยบายสาธารณะดังกล่าวนั้น ถ้าหากนำไปปฏิบัติอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือความมั่นคงสาธารณะในระยะยาว เช่น การกู้ยืมเงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การกู้ยืมเงินเพื่อป้องกันปัญหาอุทกภัย การควบคุมสถาบันการเงินภายหลังการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตามการที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีบทบาทในกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะเช่นนี้ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญถูกวิพากษ์วิจารณ์ในคำวินิจฉัยคดีในหลายๆคดี เช่น คำวินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ... ที่เสนอโดยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีเนื้อหาและสาระสำคัญที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่า ถึงแม้ในการกู้เงินจากต่างประเทศ รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดบทบัญญัติไว้แต่อย่างใด แต่ทว่าร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอนั้น ไปขัดแย้งกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 อีกทั้งการกู้เงินเพื่อบำรุงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม ไม่ใช่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนจนไม่จำเป็นต้องทำตามกฎหมายว่าด้วยการคลังของรัฐบาล[1]¹ จะเห็นได้ว่าในคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินใจไปในทิศทางที่แตกต่างกับแนวคำวินิจฉัยเดิม กล่าวคือ ในสมัยนายกรัฐมนตรี อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีการออกนโยบายโดยการตราพระราชกำหนดกู้เงินตามโครงการไทยเข้มแข็ง ศาลรัฐธรรมนูญกลับวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดดังกล่าวนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ[2]²

นอกจากนี้แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยภายหลังการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2540 คำวินิจฉัยที่ 1/2541 ที่ว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ.2541 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อ

¹ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่.สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7/04/2558.

² คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2552 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 กรณี พรก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2552 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรค 2 หรือไม่.สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=92&Itemid=210&lang=thวันที่สืบค้น 7/04/2558.

ช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2498 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 พ.ศ.2541 และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 ว่าเป็นกรณีที่มีความฉุกเฉินเร่งด่วนซึ่งอาจกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ คณะรัฐมนตรีสามารถตรากฎหมายกู้เงินเป็นพระราชกำหนดได้ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ[1]³

อีกทั้งภายหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในปี 2554 รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีความประสงค์ที่จะกู้เงินในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมีความจำเป็นที่ต้องใช้เงินเพื่อในการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการน้ำ โดยรัฐบาลได้ตราเป็นพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2552 ซึ่งในประเด็นนี้ทางสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า พระราชกำหนดดังกล่าวตราขึ้นโดยมีเหตุผลในเรื่องความเร่งด่วนและความจำเป็นในทางเศรษฐกิจหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความว่าพระราชกำหนดดังกล่าวตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ[3]⁴

³ คำวินิจฉัยที่ 1/2541 ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ.2541 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2498 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 พ.ศ.2541 และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 เป็นกฎหมายที่ออกโดยกรณีเร่งด่วน ตาม มาตรา 219 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่.สืบค้นที่ http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=480&Itemid=94&lang=th&limitstart=10. วันที่สืบค้น 13/08/2558.

⁴ คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.2555 และพระราชกำหนดปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2555 มีความฉุกเฉินเร่งด่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสองหรือไม่. สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=480&Itemid=94&lang=th&limitstart=10. วันที่สืบค้น 13/08/2558

ซึ่งจะเห็นได้ว่าทิศทางคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นเรื่อง การกู้เงินจากต่างประเทศในกรณีที่มีความฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน ศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินใจไปในทิศทางที่ไม่ขัดแย้งกับฝ่ายบริหาร กล่าวคือ วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดกู้เงิน ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ตราพระราชกำหนดกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จึงเป็นครั้งแรกที่ฝ่ายตุลาการได้ตัดสินใจให้พระราชกำหนดกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในกรณีที่มีความเร่งด่วนขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในขณะที่โครงการกู้เงินเพื่อก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงกลับวินิจฉัยให้ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีการกู้เงินของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีลักษณะแตกต่างกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ จากเดิมที่เป็นพื้นที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่ในปัจจุบันนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญว่านโยบายสาธารณะที่ตราขึ้นเป็นพระราชกำหนดในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่

ถ้าหากพิจารณาในเชิงบริบททางการเมืองแล้วจะพบว่า ภายหลังการรัฐประหารเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ผ่านการลงประชามติขอความยินยอมจากประชาชนให้มีการประกาศใช้ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ได้มีการเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้พิพากษาและตุลาการในการใช้อำนาจทบทวนการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ส่งผลให้อำนาจตุลาการเปลี่ยนบทบาทจากบทบาทเชิงรับ (Passive) มาเป็นบทบาทเชิงรุก (Active) มากขึ้น เราเรียกสภาวะการณ์เช่นนี้ว่า ตุลาการภิวัตน์⁵ (Judicial Activism) สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกรงว่า สถาบันการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิดและกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ดังเช่น รัฐบาลของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติและมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด โดยอ้างว่าตนได้รับการเลือกตั้งโดยเสียงข้างมาก และในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถเข้ามาควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ เพราะพรรคไทยรักไทยมีที่นั่งในสภาเกินกว่ากึ่งหนึ่ง จึงทำให้ทางผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า ควรเพิ่มอำนาจของฝ่ายตุลาการให้เข้ามามีบทบาทในพื้นที่ทางการเมืองเพิ่มขึ้นเพื่อมาถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

⁵ ธนัย เกตวถกต, บทบาทของสถาบันศาลรัฐธรรมนูญกับตุลาการภิวัตน์ [ออนไลน์], 19 กรกฎาคม 2559. แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1477>

ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของบทบาทของฝ่ายตุลาการในประเด็นทางการเมือง โดยเริ่มขึ้นก่อนการรัฐประหารในปี 2549 เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้การเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 2 เมษายน 2549 เป็นโมฆะ การกระทำของฝ่ายตุลาการดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามหลักตุลาการภิวัตน์[4]⁶ ที่ฝ่ายตุลาการใช้ความเชื่อและความรู้สึกของตนเองเข้ามาตัดสินคดี โดยมองว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งภายหลังการรัฐประหารในปี 2549 ศาลรัฐธรรมนูญยังได้วินิจฉัยให้ยุบพรรคไทยรักไทยและตัดสิทธิทางการเมืองของผู้บริหารพรรคเป็นเวลา 5 ปี รวมถึงทำการตรวจสอบการทุจริตของ ดร.ทักษิณ ชินวัตร และพิพากษาจำคุก โดยมีจุดประสงค์ทำลายล้างคู่แข่งทางการเมือง ซึ่งการที่ฝ่ายตุลาการเข้ามามีบทบาททางการเมือง เช่นนี้ ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในสังคมการเมืองไทย อีกทั้งการที่ฝ่ายตุลาการเข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้น เช่นนี้ได้รับการวิจารณ์ว่า ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีทางการเมืองอย่างสองมาตรฐานและพยายามช่วยเหลือพรรคการเมืองที่เป็นปรปักษ์กับพรรคการเมืองที่เป็นทายาทของระบอบทักษิณ[5]⁷

การที่ตุลาการมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาททางการเมืองเช่นนี้ เรียกว่า การเมืองเชิงตุลาการ (Judicialization of the Politics)[6]⁸ ที่เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีการเขียนรัฐธรรมนูญในการให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญ ในการเข้าไปตรวจสอบการทำงานขององค์กรทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดระบอบอำนาจนิยมที่มาจาก การเลือกตั้ง ส่งผลให้ศาลเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้เล่นทางการเมือง ซึ่งบทบาทของฝ่ายตุลาการที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองที่สำคัญๆ มี 4 เรื่อง ได้แก่ 1) ศาลเป็นผู้กำกับกฎเกณฑ์ประชาธิปไตย โดยศาลเข้ามาเป็นผู้ตัดสินประเด็นสำคัญๆ ทางการเมือง เช่น การรับรองผลการเลือกตั้ง และการยุบพรรคการเมือง เป็นต้น 2) การเพิ่มบทบาทของศาลทำให้เกิดการสั่นคลอนเอกสิทธิ์ของสถาบันการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง จากเดิมที่สถาบันการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งจะมีเอกสิทธิ์บางอย่าง เช่น การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ แต่หลายประเทศสนใจนโยบาย

⁶ ธนัย เกตวงกต,บทบาทของสถาบันศาลรัฐธรรมนูญกับตุลาการภิวัตน์[ออนไลน์], 19 กรกฎาคม 2559,แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1477>

⁷ ทิวากร แก้วมณี, “การพัฒนาการเมืองไทยหลังรัฐประหาร 2549 : จากระบอบทักษิณสู่รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร” ใน รัฐศาสตร์ : สังคมศาสตร์ที่หลากหลาย, วิเชียร อินทะสี อรไท โสภารัตน์ , บรรณาธิการ (พิษณุโลก : ภาควิชา รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2557), หน้า 13-14.

⁸ สมชาย ปรีชาศิลป์กุล กล่าวถึง “การเมืองเชิงตุลาการ” (Judicialization of the Politics) ใน เสวนาตุลาการศึกษา: จากการเมืองเชิงตุลาการ ถึงอัตลักษณ์ตุลาการในสังคมไทย.

เหล่านี้ถูกโต้แย้งโดยคำพิพากษาของศาล สถาบันที่เคยกำหนดนโยบายสาธารณะเริ่มถูกท้าทายโต้แย้งจากฝ่ายตุลาการ 3) ศาลเข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมือง โดยเฉพาะในประเทศที่มีการรัฐประหารเกิดขึ้นและประเทศที่ประชาธิปไตยยังอ่อนแอ ศาลกลายเป็นองค์กรสำคัญในการรับรองการเปลี่ยนผ่านจากระบบประชาธิปไตยไปสู่การรัฐประหาร และจากการรัฐประหารกลับคืนสู่ประชาธิปไตย 4) ศาลมีบทบาทในการสร้างความหมายของวาทกรรมเกี่ยวกับชาติ เช่น ในอิสราเอล ศาลเข้าไปวางนิยามกำหนดว่าใครเป็น “ยิว” หรือไม่ เป็นคนตัดสินว่า “ความเป็นยิว” คืออะไร ซึ่งบทบาทดังกล่าวส่งผลให้ฝ่ายตุลาการมีบทบาททางการเมืองที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่การเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการไม่ได้มีความเชื่อมโยงกับประชาชน จึงทำให้เกิดปัญหาความชอบธรรมทางการเมืองของตุลาการขึ้น⁹

จากปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ฝ่ายตุลาการมีบทบาทในทางการเมืองที่เพิ่มขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเช่นนี้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อนโยบายสาธารณะในประเด็นต่างๆ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการยับยั้งนโยบายสาธารณะของรัฐบาลได้ ถ้าหากนโยบายดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาล ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาลในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเป็นนโยบายสาธารณะทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อประเทศและกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงในชีวิตของประชาชน อีกทั้งที่ผ่านมาสศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินให้โครงการกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำวินิจฉัยในคดีดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนของเสียงข้างมากจากประชาชนและศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นคนจำนวนน้อย อันแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งในการกำหนดนโยบายสาธารณะระหว่างคนสองกลุ่ม

⁹ สมชาย ปรีชาศิลป์กุล กล่าวถึง “การเมืองเชิงตุลาการ” (Judicialization of the Politics) ใน เสวนาตุลาการศึกษา: จากการเมืองเชิงตุลาการ ถึงอัตลักษณ์ตุลาการในสังคมไทย.

วัตถุประสงค์

1) เพื่อวิเคราะห์ว่า รูปแบบ(Pattern)ของคำวินิจฉัยของศาลศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาลว่ามีรูปแบบอย่างไรบ้าง

2) เพื่ออธิบายว่า มีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อคำวินิจฉัยของศาลศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาลอย่างมีนัยยะสำคัญ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) สร้างตัวแบบคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาลว่ามีรูปแบบอย่างไร

2) ผลการวิจัยในเชิงประจักษ์ที่เป็นการสร้างคลังข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาลอย่างเป็นระบบและมีความน่าเชื่อถือ

เนื้อหาในบทต่อไปโดยสังเขป

บทที่ 2 จะเป็นการศึกษาทบทวนทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบคำตัดสินคดีของศาล ซึ่งเป็นทฤษฎีและแนวคิดที่เกิดจากการศึกษารูปแบบคำตัดสินคดีของศาลสูงสุดในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งพบว่า รูปแบบคำตัดสินคดีของศาลสูงสุดมีทั้งหมด 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) ศาลตัดสินคดีโดยยึดหลักกฎหมาย ตามมุมมองของ Legal Model 2) ผู้พิพากษาตัดสินคดีเป็นไปตามทัศนคติทางการเมืองส่วนบุคคล ตามมุมมองของ Attitudinal Model 3) การตัดสินคดีของศาลเป็นการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ ตามมุมมอง Strategic Model และ 4) การตัดสินคดีของศาลเป็นผลมาจาก Legal Model ,Attitudinal Model และ Strategic Model รวมกัน ตามแนวทางการศึกษาในแนวทางสถาบันนิยมใหม่(Neo-Institutionalist)

บทที่ 3 จะเป็นการกล่าวถึงระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษารูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาล โดยจะเป็นการกล่าวถึง 1)คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้คัดเลือกมาทำการศึกษา 2) วิธีการที่ใช้ในการศึกษา และ 3) วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล โดยระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในบทที่ 3 จะเป็นการศึกษาตามแนวทางสถาบันนิยมใหม่(Neo-Institutionalist)

บทที่ 4 ในบทนี้จะเป็นการอภิปรายผลการศึกษาที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้คัดเลือกมาทำการศึกษาว่า ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีที่ได้คัดเลือกเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ และศึกษาเปรียบเทียบหลักกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญสร้างขึ้นจากการวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาล เพื่อพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีเป็นไปตามคำวินิจฉัยที่ศาลเคยตัดสินมาก่อนหรือไม่

บทที่ 5 จะเป็นการศึกษาปัจจัยอื่นที่ที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกฎหมายว่าส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาลหรือไม่ โดยจะนำคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน (salience case) มาศึกษาว่า 1) ทัศนคติส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่งผลต่อคำวินิจฉัยในคดีดังกล่าวหรือไม่ และ 2) การตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญเป็นการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ที่เกิดจากแรงผลักดันทางการเมืองจากสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการหรือไม่

บทที่ 6 จะเป็นการสรุปผลการศึกษาที่ได้มาจากการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ โดยจะมุ่งไปที่การตีความนัยยะสำคัญของผลการศึกษาที่ได้รับที่มีต่อการเมืองการปกครองของไทย และจะได้มีการเสนอแนะถึงการศึกษาวินิจฉัยที่จะสามารถทำได้ในอนาคต

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิด

ทฤษฎีและแนวคิดที่ใช้ในการศึกษานั้นจะใช้แนวคิดในเรื่องรูปแบบการตัดสินใจของศาล (Judicial Decision Model) ซึ่งเป็นทฤษฎีและแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมการตัดสินใจของศาล โดยทฤษฎีนี้เกิดจากการศึกษาปัจจัยที่ส่งต่อคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (The Supreme Court) ซึ่งศาลสูงสุดในสหรัฐอเมริกาที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยในประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อรูปแบบคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกามีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น 4 รูปแบบ คือ 1) ปัจจัยทางกฎหมายส่งผลต่อคำวินิจฉัย (The Legal Model) 2)ทัศนคติส่วนบุคคลส่งผลต่อคำวินิจฉัยของศาล (The Attitudinal Model) 3) การตัดสินใจของศาลเป็นการตัดสินใจในเชิงกลยุทธ์ (The Strategic Model) 4) แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (Neo-Institutionalism)

2.1) ปัจจัยทางกฎหมายส่งผลต่อคำวินิจฉัย (The Legal Model)

ทฤษฎีและแนวคิดที่ว่าปัจจัยทางกฎหมายส่งผลต่อคำวินิจฉัยของศาล โดยทฤษฎีนี้เชื่อว่า ในการวินิจฉัยคดีของศาล ศาลจะยึดถือกฎหมายเป็นหลักในการวินิจฉัยคดี เพราะศาลเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเป็นอิสระ (Independence) เนื่องจากศาลเป็นสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อีกทั้งผู้พิพากษามีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานจึงทำให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการมีอิสระในการตัดสินใจโดยปราศจากแรงกดดันทางการเมือง ส่งผลให้ศาลมีความสามารถในการวินิจฉัยคดีโดยชอบด้วยกฎหมาย^[7]เห็นได้จากในกรณีของศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Supreme Court) ศาลจะต้องวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยก่อนหน้า¹⁰ เราเรียกหลักการนี้ว่า “Stare Decisis” ซึ่งเป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการตัดสินใจไปตามอำเภอใจของตนเอง¹¹

¹⁰ ในกรณีที่คดีก่อนหน้าและคดีที่กำลังพิจารณาอยู่มีข้อเท็จจริงเช่นเดียวกันและพิพาทบนหลักกฎหมายเดียวกัน

¹¹ Richard L.Pacelle,Jr ,Brett W.Curry,Bryan W. Marshall, “Decision Making by The Modern Supreme Court”(Cambridge : Cambridge University Press, 2011),P.29.

สำหรับความเป็นมาของหลัก Stare Decisis หรือ หลักการที่ศาลจะต้องวินิจฉัยคดีให้เป็นทิศทางเดียวกันกับคดีที่ศาลเคยตัดสินมาก่อน ซึ่งเริ่มขึ้นในประเทศอังกฤษประมาณศตวรรษที่ 13 โดย Sir Henry of Braton เป็นผู้รวบรวมคำวินิจฉัยของศาลไว้ใน Tractatus de Legibus et consuetudinibus Angliae ต่อมาระหว่างปี 1220-1536 ในสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ถึงสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 8 ได้มีการรวบรวมคำวินิจฉัยของศาลเผยแพร่เป็นรายปี เพื่อให้ผู้พิพากษาสามารถตรวจสอบตัวอย่างของคำวินิจฉัยในคดีก่อนๆ ได้ และต่อมาในปี 1875 ได้มีการจัดลำดับศาลโดยแบ่งศาลเป็นสามชั้น คือ ศาลไฮคอร์ท (High Court) ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) และศาลสภาขุนนาง (House of Lords) จึงส่งผลให้คำวินิจฉัยของศาลสภาขุนนางซึ่งเป็นศาลสูงสุดมีผลผูกพันให้ศาลอุทธรณ์และศาลไฮคอร์ทต้องยึดเป็นแบบอย่าง และนับตั้งแต่ประมาณกลางศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ศาลสภาขุนนางของอังกฤษก็ได้ยืนยันหลักความผูกพันของศาลในคดีที่เคยตัดสินมาก่อนอย่างเด็ดขาด แต่อย่างไรก็ตามในปี 1966 ก็ได้มีการผ่อนคลายหลักการดังกล่าวลง โดย Lord Chancellor ได้ออกแถลงการณ์ในนามของศาลสภาขุนนางว่า ศาลสภาขุนนางสามารถใช้สิทธิในการพิพากษาคดีที่แตกต่างไปจากคำพิพากษาเดิม ซึ่งหลัก Stare Decisis ของอังกฤษนี้ก็ส่งผลต่อระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเลือกที่จะใช้ระบบกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร(The Common Law) ตามอย่างอังกฤษ[8]¹²

ซึ่งเห็นได้จากคำวินิจฉัยของศาลสูงสุด (The Supreme Court) ที่แสดงให้เห็นถึงการยึดหลัก Stare Decisis คือ คำวินิจฉัยของศาลในคดี Roe v. Wade ในปี 1973 ที่ได้รับรองสิทธิของผู้หญิงในการทำแท้งว่าเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ต่อมาในช่วงของการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี Ronald Reagan และประธานาธิบดี George W. Bush ได้มีการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุดที่มีแนวคิดในทางอนุรักษนิยมเข้าไปดำรงตำแหน่งมากถึง 10 ท่าน จนเกิดความคาดหมายว่าศาลสูงสุดจะมีการเปลี่ยนแปลงทิศทางของคำวินิจฉัยไปในทางอนุรักษนิยม แต่อย่างไรก็ตาม ในปี 1992 ศาลสูงสุดสหรัฐได้มีคำวินิจฉัยในคดี Planned Parenthood V. Casey ที่ยืนยันสิทธิของผู้หญิงในการทำแท้งตามแนวคำวินิจฉัยในคดี Roe v. Wade กล่าวคือ ในคดี Planned Parenthood V. Casey ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการทำแท้งของรัฐเพนซิลวาเนีย ที่บัญญัติว่า

¹² วรเจตน์ ภาคิรัตน์, “รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยและผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน” (กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อบบี้ , 2550) . หน้า 28-29.

หากผู้หญิงต้องการทำแท้ง ให้ทำหนังสือแสดงเจตนาของตนที่จะทำแท้งเป็นลายลักษณ์อักษร ภายหลังจากที่ได้รับการแนะนำจากหน่วยงานของรัฐแล้ว โดยระยะเวลาระหว่างการเข้ารับคำแนะนำ และการทำแท้งต้องห่างกันไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง ถ้าหากหญิงที่ต้องการทำแท้งเป็นผู้เยาว์ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ปกครอง ถ้าผู้ปกครองไม่ยินยอม ผู้เยาว์สามารถร้องขอต่อศาลได้ คดีนี้ศาลสูงสุดได้ยืนยันหลักกฎหมายตามคำพิพากษาในคดี Roe v. Wade ซึ่งศาลสูงสุดเคยพิพากษาว่า หญิงที่ตั้งครรภ์แล้วมีสิทธิที่จะทำแท้ง โดยรัฐอาจจะจำกัดสิทธิดังกล่าวได้หากการทำแท้งเป็นอันตรายต่อมารดา ซึ่งศาลได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ในช่วง 3 เดือนแรกของการตั้งครรภ์ผู้หญิงมีเสรีภาพที่จะทำแท้งได้ แต่เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว รัฐมีอำนาจในการที่จะไปจำกัดสิทธิในการทำแท้ง แสดงให้เห็นว่า ศาลได้ตัดสินยืนตามคำวินิจฉัยเดิมที่ว่าผู้หญิงมีสิทธิในการทำแท้งได้ แต่สิทธิดังกล่าวรัฐสามารถเข้าไปจำกัดได้ ถ้าหากการทำแท้งก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของผู้หญิงที่จะทำแท้ง[9]¹³

จะเห็นได้ว่า ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้ยึดถือหลัก Stare Decisis หรือหลักความผูกพันของศาลในคดีก่อนหน้านั้นเองการที่ศาลสูงสุดสหรัฐได้ยึดถือหลัก Stare Decisis เช่นนี้ ส่งผลให้การวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐเป็นการตัดสินคดีที่ปราศจากอคติส่วนบุคคล เพราะผู้พิพากษาจำต้องผูกพันในคดีที่ตนต้องตัดสินกับคดีที่มีมาก่อนหน้า เมื่อคดีดังกล่าวมีข้อเท็จจริง เช่นเดียวกับในคดีที่ตนต้องตัดสิน ตามหลักกฎหมายที่ว่า ปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันให้เหมือนกัน (treat like case alike) ดังนั้น การที่ผู้พิพากษายึดหลัก Stare Decisis จึงส่งผลให้กระบวนการในการพิจารณาคดีของศาลหลุดลอยออกจากตัวบุคคล กล่าวคือ ผู้พิพากษาจำต้องพิพากษาในคดีให้เป็นไปตามในคดีก่อน ถึงแม้ว่าผู้พิพากษาท่านนั้นจะไม่เห็นด้วยก็ตาม[9]¹⁴

เห็นได้จาก ผู้พิพากษา Felix Frankfurter และผู้พิพากษา William J. Brennan ในคดี Galvan v. Press คดีดังกล่าวเป็นคดีที่ต้องวินิจฉัยว่า กฎหมายที่บัญญัติให้เนรเทศคนต่างด้าวที่เป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ออกจากสหรัฐอเมริกา เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลสูงสุดได้ยอมรับอำนาจของรัฐสภาตามกฎหมายนี้ และในคดี Matthews v. U.S. ผู้พิพากษาทั้งสองท่านจึงต้องตัดสินตามคดี Galvan v. Press ทั้งที่ตนไม่เห็นด้วย โดยผู้พิพากษา Brennan ได้กล่าวว่า “หากฉันสามารถเขียนคำพิพากษาลงบนกระดาษเปล่าได้ ฉันก็จะเขียนคำพิพากษาตามความเห็น

¹³ อรรถมภา บุญมีลาภ, “การทบทวนแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 73.

¹⁴ อรรถมภา บุญมีลาภ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 66-67.

ของมัน แต่ฉันไม่อาจทำเช่นนั้นได้ เพราะศาลได้เคยวินิจฉัยประเด็นนี้โดยเด็ดขาดแล้ว ด้วยเหตุนี้ฉันจึงต้องการพูดต่อ *Stare Decisis*[8]”¹⁵ นอกจากนี้ข้อดีของหลักการยึดถือคำพิพากษาในคดีก่อนยังทำให้สามารถคาดการณ์ผลของคำตัดสินคดีของศาลได้จากในคดีที่ศาลเคยตัดสินมาแล้ว อีกทั้งหลักการดังกล่าวยังส่งผลให้บุคคลซึ่งอาจจะเป็นผู้ฟ้องหรือผู้ถูกฟ้องสามารถคาดเดาผลคำตัดสินที่อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่เกิดคดีที่พิพาทอยู่นั้นเคยมีคำพิพากษาในคดีก่อนได้วางหลักกฎหมายไว้ และยังช่วยประหยัดเวลาในการพิจารณาคดี เนื่องจากมีคำวินิจฉัยในคดีก่อนเป็นบรรทัดฐาน[9]¹⁶

แต่อย่างไรก็ตามทฤษฎีและแนวคิดดังกล่าวที่มองว่า ปัจจัยทางกฎหมายส่งผลต่อคำวินิจฉัยของศาล (The Legal Model) ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดการตัดสินคดีของผู้พิพากษาตามแบบอย่างในอุดมคติ(Normative Idea)ของนักกฎหมาย จนละเลยที่จะให้ความสำคัญกับการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในเชิงประจักษ์(Empirical) อีกทั้งยังทำให้เกิดมายาคติที่ทำให้ผู้คนเกรงกลัวต่ออำนาจศาลอีกด้วย[7]¹⁷ นอกจากนี้แล้ว The Legal Model ยังถูกวิจารณ์ว่า เป็นแนวคิดที่มองกฎหมายเป็นเหมือนเครื่องจักรกล (Mechanical Jurisprudence) ที่ว่าผู้พิพากษาสามารถตัดสินคดีไปตามหลักกฎหมาย ถ้ามีข้อเท็จจริงเดียวกันก็ต้องใช้หลักกฎหมายเดียวกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วการที่ผู้พิพากษาจะตัดสินคดีใดคดีหนึ่ง ผู้พิพากษาแต่ละคนอาจตีความกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงแล้วตัดสินคดีไปในทิศทางที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ The Legal Model จึงเป็นการที่ทำให้ผู้พิพากษากลายเป็นเครื่องจักรกลที่ไม่มีชีวิตจิตใจและความรู้สึกนึกคิด [10]¹⁸

เห็นได้จากข้อเสียของการที่ศาลตัดสินคดีโดยยึดหลัก *Stare Decisis* ที่เคร่งครัดมากจนเกินไป อาจทำให้เกิดคำพิพากษาที่มีความผิดพลาดหรือไม่ยุติธรรม เพราะศาลในคดีหลังไม่สามารถที่จะตัดสินคดีในคดีให้แตกต่างจากคำตัดสินเดิมได้[9]¹⁹ ซึ่งในการตัดสินคดีของศาลสูงสุดในบางคดีทำให้ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากในคดี *Locher v. New York* ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับเวลาและเงื่อนไขในการทำงานของโรงงานอบขนมปัง โดยมีผล

¹⁵ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์,เรื่องเดียวกัน. หน้า 37.

¹⁶ อรรถมภา บุญมีลาภ.เรื่องเดียวกัน. หน้า 67-68.

¹⁷ Richard L.Pacelle,Jr ,Brett W.Curry,Bryan W. Marshall,Ibd,P.32-33.

¹⁸ Jeffrey A. Segal Harold J. Speath Sara C. Benesh,“The Supreme Court in the American Legal System” (Cambridge : Cambridge University Press,2005),P.22.

¹⁹ อรรถมภา บุญมีลาภ.เรื่องเดียวกัน. หน้า 68.

รัฐนิวยอร์กได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับเวลาทำงานของพนักงานในโรงงาน ซึ่งศาลสูงสุดได้วินิจฉัยให้กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการทำนิติกรรมสัญญา ซึ่งคำพิพากษาในคดีนี้ได้เป็นบรรทัดฐานในคดีต่อมาที่เป็นการวางหลักกฎหมายที่ว่า รัฐจะต้องไม่เข้ายุ่งเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ในทางเศรษฐกิจและจะต้องปล่อยให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี เห็นได้จากในคดี U.S. v. Butler ศาลสูงสุดก็ได้วินิจฉัยให้รัฐบัญญัติว่าด้วยการช่วยเหลือการทำเกษตรกรรม (Agriculture Adjustment Act) เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยยืนตามแนวคำวินิจฉัยเดิม จึงส่งผลให้ศาลได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก จนทำให้ในภายหลังศาลสูงสุดได้กลับแนวคำวินิจฉัยที่ให้รัฐสามารถออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจได้ เห็นได้จากในคดี West Coast Hotel Co. v. Parrish ที่ให้รัฐสามารถกำหนดค่าแรงขั้นต่ำและการประกันสังคมได้^[8]²⁰

ซึ่งจากการศึกษาของวรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2550) ได้ทำการศึกษาการเปลี่ยนแนวคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา พบว่า ผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีที่เกิดขึ้นในภายหลังต้องผูกพันตามแนวคำวินิจฉัยของศาลที่เคยตัดสินในคดีก่อน ถ้าหากในคดีหลังมีสาระสำคัญของคดีที่เหมือนกัน แต่อย่างไรก็ตามศาลที่กำลังพิจารณาในคดีหลังจากกลับคำวินิจฉัยของศาลที่เคยตัดสินไว้ในคดีก่อน ก็ต่อเมื่อมีเหตุอันชอบธรรมเป็นพิเศษ เนื่องจากคำพิพากษาในคดีก่อนมีความผิดพลาด หรือเหตุผลที่ศาลตัดสินในคดีก่อนเป็นเหตุผลที่ล้าสมัยไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งศาลจะเป็นผู้ที่ชี้แจงน้ำหนักระหว่างผลร้ายของการเดินตามแนวคำพิพากษาเดิมกับผลร้ายของการยืนตามคำพิพากษาดังกล่าว โดยพิจารณาจาก 1) คำพิพากษาเดิมเป็นคำพิพากษาที่โดยเนื้อหาสาระแล้วไม่สามารถที่จะนำมาปฏิบัติได้ 2) ศาลอาจเลิกยืนตามคำพิพากษาเดิมโดยที่ไม่กระทบต่อประโยชน์ที่ควรได้ของกลุ่มคนที่เชื่อมั่นต่อแนวคำพิพากษาของศาล 3) คำพิพากษาในคดีเดิมเป็นการล้าสมัย 4) ข้อเท็จจริงของคดีใหม่มีการเปลี่ยนไปจากคำพิพากษาเดิม^[8]²¹ เช่น ในคดี Roe v. Wade แม้ว่าศาลจะยึดถือหลัก Stare Decisis โดยพิพากษาตามคดี Planned Parenthood v. Casey ที่รับรองสิทธิของผู้หญิงในการทำแท้ง แต่อย่างไรก็ตามศาลสูงสุดก็ได้กำหนดว่า ถ้าอายุครรภ์มีอายุเกิน 3 เดือนขึ้นไปจะทำแท้งไม่ได้ เพราะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยสาเหตุที่ศาลได้วางหลักกฎหมายเพิ่มเติมขึ้นมานี้เป็นเพราะถ้าหากปล่อยให้มีการทำแท้งได้โดยไม่มีการควบคุมก็จะ

²⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เรื่องเดียวกัน. หน้า 32-33.

²¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เรื่องเดียวกัน. หน้า 109.

ส่งผลต่อสุขภาพของผู้หญิง ซึ่งถือได้ว่าการส่งเสริมการรักษาสุขภาพเป็นการสร้างความมั่นคงในชีวิตของมนุษย์ แต่อย่างไรก็ตามศาลก็ไม่อาจที่จะพิพากษาว่าการทำแท้งเป็นสิ่งที่ขัดต่อกฎหมายได้ เนื่องจากจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อศาล เพราะคำพิพากษาคือกฎหมายซึ่งกฎหมายจะต้องมีความมั่นคงและไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยจนเกินไป[8]²²

นอกจากนี้แล้วในคดีที่คำวินิจฉัยในคดีเดิมไม่สามารถปฏิบัติได้ ศาลในคดีหลังก็จะกลับคำวินิจฉัยของคดีเดิม ในคดี *Kesler v. Department of Public Safty* (1962) ศาลสูงสุดสหรัฐได้วางหลักกฎหมายไว้ว่า ในกรณีที่ศาลชั้นต้นจะนำกฎหมายของมลรัฐซึ่งอาจขัดหรือแย้งต่อกฎหมายของสหพันธรัฐมาใช้แก่การบังคับคดี องค์คณะที่จะพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวต้องประกอบด้วยผู้พิพากษาอย่างน้อย 3 คน แต่ต่อมาในปี 1965 ศาลสูงสุดสหรัฐได้มีคำพิพากษาในคดี *Swift & Company v. Wickham* เป็นการกลับแนวคำวินิจฉัยของ *Kesler* เนื่องจากเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่อาจนำมาปฏิบัติได้ เนื่องจากกฎหมายของมลรัฐจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของสหพันธรัฐซึ่งมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่า ด้วยเหตุนี้หลัก *Stare Decisis* จึงไม่อาจนำมาใช้ได้ ถ้าหากได้ตัดสินคดีไปแล้วแต่ไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งศาลได้[9]²³

อรรัมภา บุญมีลาภ (2557) ได้ศึกษาโดยทบทวนแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทย ว่ามีการเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยของศาลอย่างไร โดยงานของอรรัมภา บุญมีลาภ(2557) ได้ศึกษาตามแนวทางของวรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2550) ที่ได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลที่เป็นประเด็นสนใจของสาธารณชนว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวนั้นศาลเคยตัดสินไว้อย่างไร โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบคดีที่มีสาระสำคัญเหมือนกันว่า มีการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของศาลในคดีหลังหรือไม่ โดยงานของวรเจตน์ ภาคีรัตน์(2550) ค้นพบว่า ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกามีการเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัย เมื่อคำวินิจฉัยเดิมล้ำสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ส่วนในกรณีของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมนีมีการเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยของศาลก็ต่อเมื่อคำพิพากษาในคดีเดิมไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ และในส่วนของประเทศไทย วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2557) ได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นในเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่

²² วรเจตน์ ภาคีรัตน์,เรื่องเดียวกัน. หน้า 44.

²³ อรรัมภา บุญมีลาภ,เรื่องเดียวกัน. หน้า 210.

4/2541 ได้วางหลักว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้มีการบรรจุสาระสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 58-62 ได้วินิจฉัยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งการศึกษาในแนวทางนี้เป็นการศึกษาในเชิง Legal Model ที่เน้นการเปรียบเทียบคำวินิจฉัยของศาลในคดีที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกันและใช้ข้อกฎหมายเดียวกัน ศาลย่อมตัดสินไปในทิศทางเดียวกัน

แต่ในงานของอรรถภา บุญมีลาภ(2557) จะมีการทบทวนเฉพาะคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญไทย โดยเน้นไปที่การเทียบเคียงคำวินิจฉัยคดีของศาลซึ่งแบ่งออกเป็น การทบทวนคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม คำวินิจฉัยเกี่ยวกับสถาบันการเงิน คำวินิจฉัยเกี่ยวกับภาษีอากร โดยจุดมุ่งหมายในงานของอรรถภา(2557) มีขึ้นเพื่อค้นหาหลักกฎหมายที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษา และสำรวจดูว่าศาลมีคำวินิจฉัยที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามงานของอรรถภา บุญมีลาภ(2557) ยังมิได้มีการทำการทบทวนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาล เพราะเนื่องจากงานของอรรถภา(2557) ได้วินิจฉัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก่อนปี 2555 ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาลเพิ่งจะเกิดขึ้นจนเป็นประเด็นสำคัญในทางการเมืองภายหลังปี 2555 และที่สำคัญที่สุดการศึกษาของอรรถภา (2557) กับ วรเจตน์ (2550) ไม่ได้ให้ความสำคัญกับคำวินิจฉัยส่วนตัวของคุณลาภศาลรัฐธรรมนูญ แต่ให้ความสำคัญกับคำวินิจฉัยกลาง จึงทำให้ขาดมุมมองในเรื่องทัศนคติส่วนตัวของคุณลาภศาลรัฐธรรมนูญที่อาจส่งผลต่อคำวินิจฉัยของศาลได้

นอกจากหลัก Stare Decisis ที่เป็นแนวทางในการตัดสินคดีของผู้พิพากษาแล้ว ปัจจัยทางกฎหมายประการอื่นก็ยังส่งผลต่อการตัดสินคดี กล่าวคือ ในบางครั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายอาจเขียนขึ้นมาโดยมีข้อความที่ค่อนข้างกำกวม หรือสามารถตีความได้เป็นไปในสองทิศทาง ศาลจะมีหลักเกณฑ์ในการตีความกฎหมาย โดยศาลจะให้ความสำคัญกับเจตจำนงของผู้ร่างกฎหมาย (Legislative Intent) ซึ่งเราจะสามารถพบเจตจำนงของผู้ร่างกฎหมายได้จากเอกสารการประชุมของสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแนวทางการตีความกฎหมายของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาเช่นนี้มักใช้กับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มีข้อความที่กว้างมากจนเกินไป เช่น ใน The Fourteen

Amendment และในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีเอกสารที่เรียกว่า The Federalist เป็นที่รวบรวมความคิดเห็นทางการเมืองของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เช่น Hamilton , Madison , John Jay เป็นต้น ซึ่งเอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารที่ทำให้เหตุผลถึงที่มาของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเอกสารดังกล่าวทำให้เราสามารถเข้าใจถึงเจตจำนงของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ แต่อย่างไรก็ตามการที่ศาลสูงสุดอ้างหลักการตีความกฎหมายโดยใช้เจตจำนงของผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ทำให้เกิดปัญหาที่ว่า เป็นการยากที่จะทราบถึงเจตจำนงของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในปัจจุบันเป็นเวลาห่างจากในสมัยที่ร่างรัฐธรรมนูญเป็นเวลาหลายปี สภาพบริบททางการเมืองย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไป ทำให้เกิดปัญหาที่ว่า ในเวลาที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญไว้นั้น ผู้ร่างไม่ได้คาดการณ์ไว้ว่าจะเกิดปัญหาช่องว่างทางกฎหมาย จึงเป็นการยุ่งยากสำหรับคนในยุคปัจจุบันที่จะสามารถคาดถึงเจตจำนงของคนในอดีตได้^[7]²⁴

จะเห็นได้ว่า การศึกษาที่มองว่าปัจจัยทางกฎหมายส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาลนั้น มีจุดแข็งที่ว่า ปัจจัยทางกฎหมายยังคงเป็นปัจจัยหลักในการตัดสินคดีของผู้พิพากษา เพราะถึงอย่างไรแล้วก่อนที่ผู้พิพากษาจะตัดสินคดี ผู้พิพากษาก็ยังคงต้องยึดหลักกฎหมายเป็นบรรทัดฐาน แต่อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้มีจุดอ่อน กล่าวคือ มีลักษณะที่ค่อนข้างที่จะเป็นนามธรรม ยากต่อการที่จะพิสูจน์ให้เห็นในเชิงประจักษ์ อีกทั้งยังละเลยปัจจัยอื่นๆที่ส่งผลต่อการตัดสินคดีของศาล เพราะในโลกของความเป็นจริงแล้วอาจมีปัจจัยอย่างอื่นที่อาจส่งผลต่อคำตัดสินได้ อีกทั้งการศึกษาในเชิงปัจจัยทางกฎหมาย จะมุ่งไปที่การศึกษาคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาส่วนรวมโดยไม่คำนึงถึงการศึกษาคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาส่วนบุคคล จึงทำให้การศึกษาในแนวทางนี้มองเห็นแต่ภาพรวมของคำวินิจฉัยของศาล โดยไม่ทำให้เราสามารถเข้าใจศาลในฐานะเป็นตัวแสดงทางการเมืองและขาดการทำความเข้าใจผู้พิพากษาในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชนที่มีทัศนคติความเชื่อส่วนบุคคลที่แตกต่างกัน

2.2) ทัศนคติส่วนบุคคลส่งผลต่อคำวินิจฉัยของศาล (The Attitudinal Model)

The Attitudinal Model เป็นทฤษฎีและแนวคิดที่เชื่อว่า ทัศนคติและความเชื่อของผู้พิพากษาส่งผลต่อทิศทางคำตัดสินคดีของศาล เห็นได้จากในกรณีที่ผู้พิพากษาศัดสินคดีไปในทิศทางที่แตกต่างจากคำวินิจฉัยเดิม ถึงแม้ว่าจะมีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันกับคดีก่อนๆก็ตาม (Non-

²⁴ Richard L.Pacelle,Jr ,Brett W.Curry,Bryan W. Marshall,Ibd,P.29.

Stare Decisis) แสดงให้เห็นว่า ทศนคติส่วนบุคคลส่งผลต่อคำวินิจฉัยของศาล ทั้งนี้เพราะในประเทศสหรัฐอเมริกาประธานาธิบดีจะเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลสูงสุด จึงเป็นเรื่องปกติที่ประธานาธิบดีจะเลือกผู้พิพากษาที่มีทิศทางความคิดทางการเมืองเช่นเดียวกับตนเอง กล่าวคือ ประธานาธิบดีจากพรรค Republican มักเลือกผู้พิพากษาที่มีความคิดไปในทางอนุรักษนิยม แต่ในขณะที่ประธานาธิบดีจากพรรค Democrat มักเลือกผู้พิพากษาที่มีความคิดไปในทางเสรีนิยม [7, 9]²⁵

เห็นได้จากที่ศาลสูงสุดสหรัฐได้กลับคำวินิจฉัยของคดีเดิม คือ คำวินิจฉัยในคดี Brown V. Board of Education ที่กลับแนวคำวินิจฉัยในคดี Plessy V. Ferguson กล่าวคือ ในคดี Plessy V. Ferguson รัฐบัญญัติของมลรัฐหลุยส์เซียน่าที่กำหนดหน้าที่ให้การรถไฟแยกโบกี้สำหรับผู้โดยสารที่เป็นคนผิวขาวและคนผิวดำออกจากกัน และห้ามผู้โดยสารที่เป็นคนผิวดำนั่งในโบกี้ของคนผิวดำ ส่วนผู้โดยสารที่เป็นคนผิวดำก็ห้ามมิให้นั่งรถไฟในโบกี้ของคนผิวขาว ตามหลักการเรื่องแบ่งแยกอย่างเท่าเทียม (Separate but Equal) ต่อมา ในภายหลังศาลสูงสุดสหรัฐ ได้มีคำวินิจฉัยกลับหลักกฎหมายดังกล่าวในคดี Brown V. Board of Education ที่ว่าการแบ่งแยกโรงเรียนระหว่างคนผิวขาวกับคนผิวดำเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ[9]²⁶ โดยจะเห็นได้ว่า ในคดี Plessy V. Ferguson ผู้พิพากษาในขณะนั้นส่วนใหญ่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีที่มาจาก พรรค Republican เช่น Henry B. Brown ,Horace Gray ,David J. Brewer ,George Shiras, Jr. ,Edward D. White แต่ในคดี Brown V. Board of Education ผู้พิพากษาส่วนใหญ่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีที่มาจากพรรค Democrat เช่น Hugo Black ,Stanley F. Reed ,Felix Frankfurter ,William O. Douglas ,Robert H. Jackson ,Harold H. Burton ,Tom C. Clark ,Sherman Minton

นอกจากนี้ในคดีที่ว่าด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตัวเงิน ซึ่งในครั้งแรกนั้นศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้มีคำวินิจฉัยในคดี Hepburn v. Griswold ด้วยคะแนน 5 ต่อ 3 ที่ว่าการใช้ตัวเงินในการชำระหนี้เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หลังจากศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้มีคำวินิจฉัยในคดีนี้แล้ว ปรากฏว่า มีผู้พิพากษาฝ่ายเสียงข้างมากหนึ่งท่านพ้นจากตำแหน่ง รัฐสภาจึงมีมติให้เพิ่มจำนวนผู้พิพากษาในศาลสูงสุดจาก 8 คน เป็น 9 คน ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาในเวลานั้น คือ Ulysses S. Grant จากพรรค Republican ได้ถือโอกาสแต่งตั้งผู้

²⁵ Richard L.Pacelle,Jr ,Brett W.Curry,Bryan W. Marshall,Ibd,P.35.

²⁶ อรรถกถา บุญมีลาก.เรื่องเดียวกัน.หน้า 76.

พิพากษาเพิ่มไป 2 คน จึงทำให้ฝ่ายผู้พิพากษาที่มีความเห็นว่าสามารถใช้ตัวเงินในการชำระหนี้กลับกลายเป็นเสียงข้างมากในศาลสูงสุด จึงทำให้ศาลสูงสุดสามารถตัดสินคดีว่า สามารถใช้ตัวเงินในการชำระหนี้ได้^{[9]²⁷ ในคดีนี้จะเห็นได้ว่า ทศนคติส่วนบุคคลของผู้พิพากษาส่งผลต่อคำตัดสิน เพราะผู้พิพากษาที่มีความพึงพอใจในนโยบายต่างกันย่อมตัดสินคดีไปในทิศทางที่ต่างกัน}

และที่สำคัญคือในคดีที่เกี่ยวกับการแถลงปิดคดีของพนักงานอัยการ ในประเด็นที่ว่า การแถลงปิดคดีของพนักงานอัยการสามารถนำผลกระทบที่เกิดจากอาชญากรรมมาแสดงต่อหน้าคณะลูกขุน (victim impact statement) เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากศาลสูงสุดสหรัฐได้เคยวินิจฉัยคดี Booth v. Maryland ว่าพนักงานอัยการไม่สามารถแถลงคดีโดยนำเอาผลกระทบที่เกิดจากอาชญากรรมมาแสดงต่อหน้าลูกขุนได้ เนื่องจากตามบทแก้ไขรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 การแถลงคดีโดยแสดงผลกระทบจากอาชญากรรมที่มีต่อผู้เสียหายไม่อาจกระทำได้ เพราะผู้กระทำผิดจะต้องถูกลงโทษโดยอาศัยพื้นฐานของบุคลิกภาพ การกระทำ และเจตนาของเขาในขณะนั้น สภาพแวดล้อม พฤติการณ์ ตลอดจนผลกระทบอื่น ๆ ไม่มีผลต่อการลงโทษ ซึ่งต่อมาอีก 2 ปี ศาลสูงสุดได้วินิจฉัยคดี South Carolina v. Gathers โดยยืนตามคำพิพากษาเดิม แต่อย่างไรก็ตามในอีก 2 ปี ต่อมา ศาลได้มีคำวินิจฉัยในคดี Payne v. Tennessee ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า Payne กระทำความผิดกฎหมายฐานฆ่าผู้อื่น โดยเจตนาซึ่งผู้ที่ถูกฆ่า คือ ผู้หญิงที่มีอายุ 28 ปี กับลูกสาวของเธอที่มีอายุ 2 ปี เสียชีวิต นอกจากนี้เขายังได้พยายามฆ่าลูกชายอีกคนของผู้หญิงคนดังกล่าว หลังจากที่มีการพิจารณาข้อเท็จจริงแล้ว คณะลูกขุนก็จะดำเนินกระบวนการในการตัดสินโทษของจำเลยว่าจำเลยสมควรได้รับโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต โดยพนักงานอัยการได้เรียกแม่บุญธรรมซึ่งรับอุปการะเด็กชายคนดังกล่าวที่รอดชีวิตจากเหตุการณ์ฆาตกรรมมาเบิกความ โดยแม่บุญธรรมคนนั้นได้เบิกความว่า ผลจากการที่ Payne ได้ลงมือฆ่าแม่ของเด็กคนนี้ส่งผลให้ส่งผลให้เด็กคนนี้ไม่มีโอกาสที่จะได้รับความรักความอบอุ่นจากแม่ที่แท้จริงและไม่สามารถเล่นกับน้องสาวของเขาได้ หลังจากที่ยังคำแถลงดังกล่าวศาลสูงสุดโดยผู้พิพากษาเสียงข้างมากจึงตัดสินลงโทษประหารชีวิต Payne^{[9]²⁸ จะเห็นได้ว่า ทศนคติของผู้พิพากษาได้ส่งผลต่อคำตัดสิน เนื่องจากการที่พนักงานอัยการได้เบิกความถึงผลกระทบที่เกิดจากอาชญากรรมเป็นเหตุให้ผู้พิพากษาตัดสินลงโทษประหารชีวิต}

²⁷ อรรถมภา บุญมีลาภ.เรื่องเดียวกัน. หน้า 70.

²⁸ อรรถมภา บุญมีลาภ.เรื่องเดียวกัน. หน้า 72.

โดยจะเห็นได้ว่าทฤษฎี Attitudinal Model ได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากกลุ่มนักคิดในสำนักสังคมนิยมทางกฎหมายอเมริกัน (American Legal Realism) ที่ให้ความสำคัญกับกฎหมายในทางปฏิบัติในแง่ที่ว่า “กฎหมายคือสิ่งที่ผู้พิพากษาได้ตัดสิน กฎหมายไม่อาจถูกค้นพบหรืออนุมานจากกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ได้บัญญัติไว้แต่เพียงอย่างเดียว การค้นหาสาระสำคัญของคดี การตระหนักถึงความไร้เหตุผล ความไร้ตรรกะในกระบวนการวินิจฉัย ตลอดจนการประเมินประสิทธิภาพของกฎหมายด้วยการพิจารณาถึงผลลัพธ์ในทางปฏิบัติ[11]”²⁹ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ปฏิเสธการศึกษากฎหมายที่เน้นแต่การศึกษาในเชิงตัวบทกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่ให้ความสำคัญกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นบนโลกของความเป็นจริง ซึ่งผลของการเกิดแนวคิดสังคมนิยมทางกฎหมายก่อให้เกิดการตั้งคำถามและการศึกษาในเรื่องพฤติกรรมของผู้พิพากษาในการตัดสินคดี (Judicial Behaviouralism) โดยการศึกษาในแนวทางพฤติกรรมของผู้พิพากษานี้จะเชื่อว่า ผู้พิพากษาเป็นผู้ที่สร้างนโยบาย (Policy makers) แนวคำพิพากษาบรรทัดฐานและกฎหมาย มีอิทธิพลน้อยมากในการค้นพบรูปแบบการตัดสินของผู้พิพากษา แต่สิ่งที่ส่งผลต่อคำตัดสินของศาลนั้นมาจากทัศนคติส่วนตัวที่ซ่อนลึกอยู่ในจิตใจของผู้พิพากษา

เกลนดอน ชูเบิร์ท (Glendon Schubert;1985) มองว่า “การที่จะสามารถเข้าใจและอธิบายทุกสิ่งในการตัดสินของศาล บนพื้นฐานของความแตกต่างและความเหมือน ผู้ที่ศึกษาวิชานี้ต้องวิเคราะห์ทัศนคติของปัจเจกบุคคลรวมถึงทัศนคติที่มีต่อนโยบายสาธารณะ ซึ่งถ้าหากทราบทัศนคติของผู้พิพากษาก็สามารถจะทราบรูปแบบการตัดสินคดีของศาล เพราะผู้พิพากษาก็จะประพฤติสอดคล้องกับความเชื่อของตน ทั้งนี้เป็นเพราะประสบการณ์ของชีวิต (life experience) อันเป็นผลผลิตมาจากการมีส่วนร่วมในทางการเมือง ศาสนาและกลุ่ม สถานะทางเศรษฐกิจ สังคมและรูปแบบการศึกษา ล้วนแต่มีผลต่อความเชื่อของแต่ละบุคคลที่ยังสัมพันธ์กับสถานที่เกิด ยุคสมัย และครอบครัว[11]”³⁰

²⁹ สมชาย ปรีชาศิลปะสถุล,สังคมนิยมทางกฎหมายอเมริกัน[ออนไลน์], 24 กรกฎาคม 2558.แหล่งที่มา <http://v1.midnightuniv.org/midarticle/newpage36.html>

³⁰ สมชาย ปรีชาศิลปะสถุล,สังคมนิยมทางกฎหมายอเมริกัน[ออนไลน์], 24 กรกฎาคม 2558.แหล่งที่มา <http://v1.midnightuniv.org/midarticle/newpage36.html>

เจฟรีย์ ซีเกล และ ฮาโรลด์ เจ สเปท (Jeffrey A. Segal and Harold J. Speath;2002) ได้ อธิบายว่าเพราะเหตุใดผู้พิพากษาจึงตัดสินใจไปตามทัศนคติส่วนตัวเพราะเหตุผลดังต่อไปนี้ 1) ผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต 2) อาชีพผู้พิพากษาเป็นอาชีพที่มีเกียรติยศและเป็นผู้มีสถานะทางสังคมสูงส่ง 3) ผู้พิพากษาไม่จำเป็นต้องมีความกังวลใจต่อทำทหรือการมีปฏิสัมพันธ์ต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร 4) ฝ่ายตุลาการมีแรงสนับสนุนจากสาธารณชนในการทำหน้าที่ 5) ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาคือศาลสูงสุด ด้วยเหตุนี้เวลาตัดสินคดีจึงไม่ต้องคำนึงถึงคำพิพากษาของศาลที่อยู่ชั้นสูงกว่า 6) ผู้พิพากษาในศาลสูงสุดมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจในการกลับคำพิพากษาของศาลในระดับล่างในกรณีที่ให้เหตุผลในทางกฎหมายที่ผิดพลาด ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ผู้พิพากษาศาลสูงสุดจึงมีอิสระในการตัดสินคดีตามทัศนคติของตน โดยเฉพาะ (Posner ;2008) ที่มองว่า ในกรณีที่เป็นการตัดสินคดีที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ (Constitutional Case) ที่มีความคลุมเครือมากกว่ากฎหมายทั่วไป (Statutory Case) กล่าวคือ ในประเด็นที่เกี่ยวกับการตีความกรณีที่อ้างกฎหมายโดยทั่วไปซึ่งเป็นกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติกฎหมายมักเขียนขึ้นโดยมีความชัดเจนและเคยมีแนวคำวินิจฉัยของศาลที่เคาะวางแนวคำพิพากษามาแล้ว ในขณะที่คดีที่เกี่ยวข้องกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทัศนคติทางการเมืองส่วนตัวอาจส่งผลต่อคำตัดสินคดีได้ เนื่องจากในกฎหมายรัฐธรรมนูญผู้ร่างได้เขียนรัฐธรรมนูญไว้กว้างมาก ซึ่งเป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่ศาล ด้วยเหตุนี้คำตัดสินคดีของศาลจึงเกิดจากทัศนคติส่วนตัวของผู้พิพากษาที่เกิดจากการตีความรัฐธรรมนูญ[12]³¹

แต่อย่างไรก็ตาม ไอแซค อุนาห์ (Isac Unah;2000) กลับมองว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาลไม่ใช่ประเภทของคดีว่าเป็นคดีที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่เป็นการมองว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชนหรือไม่ โดยเขาได้ทำการศึกษาว่า ทัศนคติทางการเมืองส่วนตัวนั้นส่งผลต่อคำตัดสินของผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐหรือไม่ โดยพิจารณาจากคดีที่ศาลสูงสุดสหรัฐตัดสินว่าเป็นประเด็นร้อนแรง (Salience Case) หรือไม่ โดยพิจารณาจากคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิพลเมือง (Civil Right) จำนวน 47 คดี ที่ศาลได้มีคำตัดสินระหว่างปี 1953-2000 ซึ่งผลปรากฏว่า Attitudinal Model สามารถใช้อธิบายการตัดสินคดีของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาในประเด็นร้อนแรง(Salience Case)มากกว่าประเด็นที่ไม่ร้อนแรง กล่าวคือ ในคดีที่ไม่อยู่ในความ

³¹ Saul Brenner Joseph M. Whitemeyer. "Strategy on the United States Supreme Court" (Cambridge : Cambridge University Press,2009),P.12.

สนใจของประชาชน ศาลมักจะตัดสินคดีเป็นไปตามทฤษฎี Legal Model แต่ถ้าเป็นคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชนและเป็นคดีที่มีความร้อนแรงทัศนคติของผู้พิพากษาอาจส่งผลต่อทิศทางคำตัดสินคดีของศาลได้ เนื่องจากศาลจะถูกจับตามองจากสาธารณชนว่าการตัดสินคดีมีความยุติธรรมหรือไม่[13]³²

การศึกษาเกี่ยวกับทิศทางตัดสินคดีของศาลสูงสุดโดยมองว่าทัศนคติทางการเมืองของผู้พิพากษาส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาลจะให้ความสำคัญกับการวัดทัศนคติทางการเมืองส่วนบุคคลของผู้พิพากษาว่าเป็นไปในทิศทางใดระหว่างเสรีนิยม(Liberal)กับอนุรักษนิยม(Conservative) ซึ่ง David Rhode กับ Harold J. Spaeth (1976) ได้มองว่า การที่จะพิจารณาว่าผู้พิพากษามีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นไปในทางเสรีนิยมหรืออนุรักษนิยมพิจารณาจาก 1) ในคดีที่เกี่ยวกับประเด็นเรื่องเสรีภาพ(Freedom) ถ้าผู้พิพากษามีอุดมการณ์ทางการเมืองไปในทิศทางเสรีนิยมจะให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ถ้าหากผู้พิพากษามีอุดมการณ์ทางการเมืองไปในทิศทางอนุรักษนิยม ผู้พิพากษาจะตัดสินคดีไปในทิศทางที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของรัฐ 2) ในคดีที่เกี่ยวกับประเด็นเรื่องความเสมอภาค (Equality) ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติระหว่างบุคคลสองกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน เช่น ในเรื่อง เพศ สีผิว เชื้อชาติ ถ้าผู้พิพากษามีทิศทางไปในทางเสรีนิยมจะให้ความสำคัญกับการปฏิบัติต่อบุคคลใดๆอย่างเสมอภาคโดยไม่เลือกปฏิบัติให้คนอีกกลุ่มมีสถานะเหนือกว่าคนอีกกลุ่ม แต่ถ้าผู้พิพากษาคงคนใดมีทัศนคติไปในทางอนุรักษนิยมจะให้ความสำคัญกับคนอีกกลุ่มให้มีสถานะเหนือกว่าคนอีกกลุ่ม 3) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจ ถ้าผู้พิพากษาท่านใดมีอุดมการณ์ไปในทางเสรีนิยมจะให้ความสำคัญกับการที่รัฐเข้ามาควบคุมกับการออกกฎหมายทางเศรษฐกิจและให้ความสำคัญกับสภาพแรงงาน แต่ถ้าผู้พิพากษาท่านใดมีอุดมการณ์ทางการเมืองไปในทางอนุรักษนิยมก็จะให้ความสำคัญกับการแข่งขันทางเศรษฐกิจโดยเสรี โดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาควบคุมการจัดการทางเศรษฐกิจ[14]³³

³² Isaac Unah Ange-Marie Hancock. **Supreme Court Decision Making, Case Salience, and the Attitudinal Model** [Online], 16 August 2015. From http://www.unc.edu/~iunah/Case_Salience_and_the_Attitudinal-Model.pdf.

³³ David Rhode and Harold J. Spaeth. “**Supreme Court decision making**” (San Francisco : W. H. Freeman,1976),P.138.

ในส่วนของระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาแบบ Attitudinal Model ผู้ที่ริเริ่มในการบุกเบิกการศึกษาในแนวนี้นี้ คือ Herman Pritchett(1948) ซึ่งเขาได้ศึกษาทัศนคติของผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาในสมัยที่ประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt โดยใช้วิธีการวิจัยในเชิงคุณภาพ เช่น การศึกษาความคิดเห็นที่ปรากฏในคำพิพากษา การให้เหตุผลในการตีความกฎหมาย ในงานวิจัยที่มีชื่อว่า The Roosevelt Court โดยการศึกษาของ Pritchett เป็นการหาความสัมพันธ์ระหว่างอุดมการณ์ทางการเมืองและคำตัดสินของศาลว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร ซึ่งการศึกษาของ Pritchett ถือได้ว่าเป็นการบุกเบิกการศึกษาในเรื่องพฤติกรรมของฝ่ายตุลาการ (Judicial Behavior)[15]³⁴

นักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติของฝ่ายตุลาการที่ศึกษาตามแนวทางของ Herman Pritchett คือ Gledon Schubert ในหนังสือที่มีชื่อว่า Quantitative Analysis of Judicial Behavior (1959) โดยเขาได้ใช้วิธีการวิจัยในเชิงปริมาณมาจากวิชาจิตวิทยา โดยใช้ Guttman Scale เพื่อทดสอบทฤษฎีที่ว่า ทัศนคติส่วนตัวของผู้พิพากษาส่งผลต่อพฤติกรรมการตัดสินคดีของศาลหรือไม่ โดยเป็นการนับทิศทางในการคำตัดสินที่เป็นตัวแทนของทัศนคติทางการเมืองแบบเสรีนิยมกับทัศนคติทางการเมืองแบบอนุรักษนิยม โดยการวิเคราะห์ห้วงค์ประกอบ (Factor Analysis) นอกจากนี้แล้ว Gledon Schubert ยังได้เขียนหนังสือที่มีชื่อว่า The Judicial Mind (1965) โดยใช้การวัดอุดมการณ์ทางการเมืองสองมิติ (two ideology dimension scale) เพื่อทำการศึกษาทัศนคติของผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐในเรื่องทัศนคติทางการเมืองกับความคิดทางเศรษฐกิจว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ อีกทั้งในปี 1974 เขายังได้เขียนหนังสือเรื่อง The Judicial Mind Revisited โดยเขาใช้ทฤษฎีเกม (game theory) ในการอธิบายการตัดสินคดีของผู้พิพากษาอีกด้วย[15]³⁵

ส่วน Harold J. Spaeth (1976) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติทางการเมืองของผู้พิพากษาศาลสูงสุด ว่ามีทิศทางในการตัดสินเป็นไปในทิศทางใดระหว่างเสรีนิยมกับอนุรักษนิยม ในประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องเสรีภาพของประชาชน โดยทำการศึกษาโดยใช้ Scalogram เพื่อทำการศึกษาว่า ผู้พิพากษาแต่ละคนมีทิศทางในการตัดสินคดีไปในทิศทางใดในปี 1986 ซึ่งพบว่า ผู้พิพากษา Marshall ตัดสินคดีไปในทิศทางเสรีนิยมมากที่สุด แต่ผู้พิพากษา Rehnquist ตัดสินคดีไป

³⁴ Christopher P. Banks David M. O'Brien. "Courts and judicial policymaking" (New York : Pearson Prentice Hall, 2008),P.297.

³⁵ Christopher P. Banks David M. O'Brien. *Ibd*, P.299.

ในทิศทางอนุรักษ์นิยมมากที่สุด โดยที่ Scalogram เป็นเพียงการบันทึกข้อมูลผลของคำตอบตัดสินคดีของผู้พิพากษาแต่ละคนว่าตัดสินไปในทิศทางใดโดยใช้สัญลักษณ์ + กับ - เป็นตัวแทนของอุดมการณ์ทางการเมืองทั้งสอง เพื่อหารูปแบบ(Pattern)ของคำตอบตัดสินคดีของผู้พิพากษา จากนั้นจึงหาค่าเฉลี่ยความสอดคล้องระหว่างผู้พิพากษาคณะหนึ่งกับผู้พิพากษาคณะหนึ่งว่ามีความคิดเห็นใกล้เคียงกันหรือไม่อีกทั้ง Harold J. Spaeth(1976) นอกจากจะหาภาพรวมของคำวินิจฉัยของศาลโดยใช้ Scalogram แล้ว เขายังได้หาค่าสหสัมพันธ์ (Correlation Coefficene) เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของผู้พิพากษาที่มีต่อคดีหนึ่งกับอีกคดีหนึ่ง ซึ่งทำให้เราสามารถเข้าใจอุดมการณ์ทางการเมืองของผู้พิพากษาได้ดีขึ้น และที่สำคัญที่สุดเขายังได้ทำการค้นหาระบบคุณค่า(Value System) ของคำพิพากษาศาลสูงสุดที่มีความเชื่อมโยงระหว่างทิศทางคำตอบตัดสินคดีอย่างไร โดยเป็นการกำหนดจุดว่าผู้พิพากษาในศาลสูงสุดมีอุดมการณ์ทางการเมืองไปในทิศทางใด ถ้าตำแหน่งบนกราฟที่ได้มีค่าเข้าใกล้ -1 มากเท่าใดแสดงว่าผู้พิพากษามีทัศนคติไปในทางอนุรักษ์นิยม ถ้าตำแหน่งบนกราฟมีค่าเข้าใกล้ +1 มากเท่าใดแสดงให้เห็นว่าผู้พิพากษามีทัศนคติไปในทางเสรีนิยม[16]³⁶

นอกจากนี้ Jeffrey A. Segal กับ Harold J. Speath (1993) ได้เขียนหนังสือเรื่อง The Supreme Court and Attitudinal Model (1993) โดยหนังสือเล่มนี้เป็นการศึกษาในเชิงประจักษ์ที่เป็น การโต้แย้ง Legal Model ว่าทัศนคติทางการเมืองและความชื่นชอบในนโยบายสาธารณะส่วนบุคคล ส่งผลต่อคำตอบตัดสินคดีของศาลสูงสุด โดย Segal กับ Speath (1993) ใช้สมการถดถอยโลจิสติกส์ (logistical regression) ในการศึกษา ซึ่งเขาพบว่า กฎหมายไม่ได้เป็นตัวกำหนดการตัดสินคดีของศาล เพราะการตีความกฎหมายเป็นเรื่องที่อาศัยความรู้สึกของตนในการตีความ (subjective) เนื่องจากในความเป็นจริงแล้วผู้ตรากฎหมายไม่สามารถที่จะร่างกฎหมายให้ครอบคลุมกับทุกสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ ด้วยเหตุนี้ปัจจัยทางกฎหมายจึงไม่ถูกใช้เป็นตัวแปรอิสระ (Independent variable) ในการศึกษา อีกทั้งในความเป็นจริงแล้วกฎหมายเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นโดยผู้พิพากษา และสามารถใช้ในการทำนายคำตอบตัดสินที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต และต่อมา Jeffrey A. Segal กับ Harold J. Speath(2002) ได้เขียนหนังสือเรื่อง The Supreme Court and Attitudinal Model Revisited (2002) ที่ได้อธิบายข้อเสียของ Attitudinal Model ไว้ 3 ประการ คือ 1) Attitudinal Model ละเลยปัจจัยทางกฎหมายซึ่งในความเป็นจริงแล้วกฎหมายก็ยังมีผลต่อคำตอบตัดสิน 2) ปัจจัยทาง

³⁶ Lawrence Baum. "The Supreme Court"(Washington. D.C. : CQ Press, c1989),P.140-142.

กฎหมายและปัจจัยทางการเมืองอื่นๆก็อาจส่งผลต่อคำตัดสินของศาลได้เช่นกัน ไม่ใช่เพียงแค่ทัศนคติ 3) Attitudinal Model ไม่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการว่าส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาลหรือไม่[15]³⁷

ด้วยเหตุนี้ Attitudinal Model ทำให้เราเห็นว่า ในการตัดสินคดีของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา ปัจจัยในเรื่องของทัศนคติมีผลต่อคำวินิจฉัยของศาล เพราะในความเป็นจริงแล้วผู้พิพากษาก็คือมนุษย์ปุถุชนที่มีความคิดความเชื่อที่ตนยึดถือ เห็นได้จากบทบาทในการตีความกฎหมายที่ตราขึ้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติว่ามีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ส่งผลให้ศาลกลายเป็นผู้ที่ให้การเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในนโยบายสาธารณะต่างๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่เปิดโอกาสให้ศาลใช้อำนาจดุลพินิจในการตัดสิน ทัศนคติส่วนตัวจึงมีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการตัดสินคดีของศาล แต่อย่างไรก็ตาม The Attitudinal Model ก็มีข้อจำกัดในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมือง กล่าวคือ ในความเป็นจริงแล้วผู้พิพากษาหรือตุลาการก็ยังยึดด้วยทฤษฎีกฎหมายในการตัดสินคดี ปัจจัยในเรื่องทัศนคติส่วนตัวจึงยังคงเป็นปัจจัยเสริมที่ไม่ใช่ปัจจัยหลักในการตัดสินคดีของผู้พิพากษาศาลสูงสุด อีกทั้งการพิจารณาในเรื่องทัศนคตินั้นเป็นเรื่องที่ให้ความสำคัญกับสิ่งที่อยู่ภายในจิตใจของผู้พิพากษาแต่ละคน โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยภายนอกซึ่งเป็นบริบททางสังคมการเมืองในขณะนั้นที่มากดดันการตัดสินใจของศาล ซึ่งในความเป็นจริงแล้วองค์กรตุลาการ ก็คือ สถาบันการเมืองหนึ่งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีการแบ่งแยกอำนาจธิปไตยเพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลกันและกัน(Check and Balance) สำหรับประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาตามแนวทางของ Attitudinal Model จะทำให้เราเห็นว่า ผู้พิพากษาแต่ละคนมีแนวโน้มที่จะตัดสินคดีเป็นไปในทิศทางที่ผู้พิพากษาท่านนั้นๆ มีความเชื่อมั่นในอุดมการณ์ทางการเมืองที่ตนยึดถือ

2.3) การตัดสินคดีของศาลเป็นการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (The Strategic Model)

The Strategic Model เป็นรูปแบบการตัดสินใจที่ไม่ได้มองว่า ผู้พิพากษาศาลตัดสินคดีตามความพึงพอใจในทางการเมืองส่วนตัว (Political Preference) แต่เพียงอย่างเดียวซึ่งในความเป็นจริงแล้ว การตัดสินคดีของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาเป็นกลยุทธ์ในการเล่นเกมทางการเมืองโดยพิจารณาทางเลือกที่ดีที่สุดตามทฤษฎีตัวเลือกที่มีเหตุผล (The Rational Choice) เนื่องจากศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาเป็นสถาบันการเมืองหนึ่งที่ใช้อำนาจธิปไตยเช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งองค์กรที่ใช้อำนาจธิปไตยทั้งสามองค์กรจะมีการตรวจสอบถ่วงดุลกันและกัน(Check

³⁷ Christopher P. Banks David M. O'Brien. *Ibd*, P.299.

and Balance) ด้วยเหตุนี้องค์การตุลาการจึงมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร[7]³⁸

ซึ่งสอดคล้องกับ Water Murphy (1964) ได้เขียนหนังสือเรื่อง The Elements of Judicial Strategy ได้อธิบายว่า ผู้พิพากษาอาจเป็นผู้ที่มีความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายผ่านการตัดสินใจ คำพิพากษาของศาลจึงมีฐานะเป็นนโยบายสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตามผู้พิพากษาหรือศาลอาจไม่ใช่ตัวแสดงทางการเมืองที่มีความสามารถในการตัดสินใจที่มาจากความพึงพอใจหรือทัศนคติส่วนตัว เนื่องจากเมื่อผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐเข้ามาตัดสินคดีที่เกี่ยวกับการเมืองแล้ว ผู้พิพากษาหรือศาลจึงกลายเป็นตัวแสดงทางการเมืองหนึ่งที่ต้องค้นหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการตัดสินใจ เพราะศาลจำเป็นต้องเผชิญแรงกดดันทางการเมืองจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจากการใช้อำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

เช่น ในกรณีคดีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่เดิมนั้นศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้มีคำวินิจฉัยว่าการแบ่งเขตการเลือกตั้งเป็นเรื่องทางการเมือง ศาลสูงสุดไม่มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบการแบ่งเขตการเลือกตั้งได้ แต่ต่อมาศาลสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในคดี Baker v. Carr ว่าศาลมีอำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับการแบ่งเขตการเลือกตั้งว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นทำให้จำนวนผู้ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนแตกต่างกันหรือไม่ และต่อมาศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้มีคำวินิจฉัยในคดี Davis v. Bandeman ว่า ศาลสูงสุดมีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบการแบ่งเขตการเลือกตั้งว่ามีการแบ่งเขตการเลือกตั้งเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครพรรคใดพรรคหนึ่งหรือไม่ (Gerrymandering)[7]³⁹ จากตัวอย่างที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นว่า ศาลสูงสุดกำลังใช้อำนาจของตนในการเข้าไปตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจกับฝ่ายการเมือง โดยศาลมีฐานะเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่เลือกที่จะเข้าไปตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ การตัดสินใจของศาลเป็นการตัดสินใจในเชิงกลยุทธ์ (The Strategic Model) ยังเห็นได้จาก ในกรณีที่ศาลมีคำวินิจฉัยที่แตกต่างจากคำวินิจฉัยเดิม (Non-Stare Decisis) และในกรณี Non-Stare Decisis นั้นศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินด้วยมติเป็นเอกฉันท์ แสดงให้เห็นว่าทัศนคติส่วนบุคคลไม่มีผลต่อคำวินิจฉัยของศาล เนื่องจากในบางคดีศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาอาจจะต้องเผชิญหน้ากับฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารที่มีความชอบธรรมทางการเมืองผ่านการ

³⁸ Richard L.Pacelle,Jr ,Brett W.Curry,Bryan W. Marshall,Ibd,P.42.

³⁹ อรรถนิภา บุญมีลาภ.เรื่องเดียวกัน.หน้า 75.

เลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย แต่ในขณะที่องค์กรศาลเป็นองค์กรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เพราะฉะนั้นแล้วเมื่อฝ่ายตุลาการมีความจำเป็นที่ต้องเผชิญหน้ากับฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร แล้ว ผู้พิพากษาแต่ละคนจึงมีความจำเป็นที่ต้องตัดสินใจโดยใช้มิตที่เป็นเอกฉันท์เพื่อที่จะทำให้คำวินิจฉัยของศาลมีความศักดิ์สิทธิ์มากยิ่งขึ้น[12]⁴⁰

สิ่งที่เป็นประเด็นหลักของ Strategic Model มีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ คือ 1) ผู้เล่น (Players) ซึ่งอาจหมายถึง ผู้พิพากษาในฐานะที่เป็นหมุ่คณะหรืออาจหมายถึงสมาชิกสภา Congress ที่มีปฏิสัมพันธ์ในเกมกลยุทธ์ 2) กฎ (rule) คือกฎในการเล่นเกมทางการเมืองทั้งที่เป็นกฎหมายที่เป็นทางการและธรรมเนียมในการปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการ 3) กลยุทธ์ (Strategies) ของผู้เล่นในเกมการเมือง 4) ผลที่ได้รับ (Reward) จากการที่ชนะในการเล่นการเมืองทางการเมือง ซึ่งผู้เล่นแต่ละคนจะพยายามให้ฝ่ายตนได้ประโยชน์มากที่สุด แต่ถ้าจะเสียประโยชน์ก็จะขอให้ฝ่ายตนเสียประโยชน์น้อยที่สุด[17]⁴¹

Segal and Speath (2002,P 341-346) ได้ศึกษาการตัดสินใจของผู้พิพากษาศาลสูงสุด ระหว่างปี 1946-1993 พบว่า ผู้พิพากษาจะไม่ตัดสินใจอย่างเป็นเอกฉันท์ในประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพซึ่งเป็นการโต้แย้งตามความที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ(Statutory Case) ซึ่งสอดคล้องกับประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพที่เป็นการโต้แย้งตามความที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Case) ที่ผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐก็จะไม่ตัดสินใจอย่างเป็นเอกฉันท์ ถึงแม้ว่าบริบททางการเมืองขณะนั้นจะเกิดการเปลี่ยนแปลงของเสียงข้างมากในสภาหรือเกิดการเปลี่ยนตัวประธานาธิบดี ซึ่ง Segal and Speath(2002) อธิบายว่าการที่ผลของคำตัดสินของศาลสูงสุดสหรัฐเป็นเช่นนี้ ก็เพราะทัศนคติส่วนตัวของผู้พิพากษา แต่อย่างไรก็ตาม Hansford กับ Damore (2000,P 501) ไม่เห็นด้วยกับ Segal and Speath(2002) เพราะว่า การตัดสินใจของศาลสูงสุดในระหว่างปี 1946-1995 เป็นการเล่นเกมเชิงกลยุทธ์ของฝ่ายตุลาการ จะเห็นได้ว่าการตัดสินใจของศาลสูงสุดในขณะนั้น สภาองเกรสกับประธานาธิบดีเป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยม ในขณะที่ผู้พิพากษาเป็นฝ่ายเสรีนิยม ผู้พิพากษากลับตัดสินใจไปในทางอนุรักษ์นิยม เช่นเดียวกับเมื่อสภาองเกรสและประธานาธิบดีเป็นฝ่ายเสรีนิยม แต่ในขณะที่ผู้พิพากษาเป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยม ผู้พิพากษากลับตัดสินใจไปในทิศทางเสรีนิยม[12]⁴²

⁴⁰ Saul Brenner Joseph M. Whitemeyer. *Ibd*,P.119.

⁴¹ Isacc Unah. “**The Supreme Court in American politics**” (New York : Palgrave Macmillan, 2009),153.

⁴² Saul Brenner Joseph M. Whitemeyer. *Ibd*,P.120-121.

Lee Epstein และ Jack Knight (1998) ได้เขียนหนังสือชื่อ *The Choice Justice Make* ได้ทำการศึกษาโดยการวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลสูงสุดและทำการวิเคราะห์เอกสารการประชุม เพื่อที่จะทำการอธิบายการตัดสินใจของศาลสูงสุดในสมัยที่ Warren E. Burger เป็นประธานศาลสูงสุด (1969-1985) ซึ่ง Epstein กับ Knight (1998) ได้พบว่า กระบวนการในการตัดสินใจของศาลจะต้องมีการเจรจาต่อรองและประนีประนอมระหว่างผู้พิพากษาด้วยกันเอง โดยงานของ Epstein ชิ้นนี้เป็นการศึกษาทฤษฎี Attitudinal model ว่ามีจุดอ่อนในการศึกษาเพราะในความเป็นจริงแล้ว การตัดสินใจของศาลสูงสุดยังขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองอื่นๆ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Forrest Malzman James Spriggs กับ Paul Wahlbeck (2000) ในหนังสือเรื่อง *Crafting Law on the Supreme Court* พบว่า ผู้พิพากษาในศาลสูงสุดไม่ว่าจะถูกแต่งตั้งจากประธานาธิบดีจากพรรคไหน เมื่อถึงเวลาตัดสินใจก็จะปรึกษาหารือกันเพื่อให้คำตัดสินเป็นไปในทิศทางเดียวกันให้มากที่สุด [15]⁴³

โดย Lee Epstein กับ Jack Knight (1998) มองว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อคำตัดสินของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกามีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ กล่าวคือ 1) จุดมุ่งหมาย (Goals) เมื่อตัวแสดงทางการเมืองมีความจำเป็นที่ต้องตัดสินใจไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ตัวแสดงทางการเมืองนั้นจะต้องตัดสินใจเลือกระหว่างทางเลือกสองทาง คือ หนึ่งทางเลือกที่จะทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายซึ่งมีหลายเป้าหมายให้ได้เป้าหมายได้มากที่สุด กับสองเป็นทางเลือกที่เมื่อตัดสินใจแล้วจะบรรลุจุดหมายใดจุดหมายหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง โดยจะเห็นได้ว่า คำตัดสินของศาลไม่ใช่เป็นเรื่องแรงจูงใจส่วนตัวของผู้พิพากษา (Judicial Motivation) ตาม Attitudinal Model แต่เป็นการตัดสินใจในการเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด (Choice) ซึ่งทางเลือกในการตัดสินใจตามแนวคิดของผู้พิพากษาจะต้องตัดสินใจโดยเลือกจากมาตรฐานการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยเข้มงวด (Strict Scrutiny Standard) มาเป็นอันดับหนึ่ง ถ้าไม่สามารถตัดสินใจไปในแนวทางดังกล่าวได้ ก็ให้ตัดสินคดีโดยมีมาตรฐานการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่สูงรองลงมาจากมาตรฐานแรก (Heightened Scrutiny Standard) มากกว่าที่จะตัดสินโดยใช้เหตุผลขั้นพื้นฐาน (Rational Basis Standard)[18]⁴⁴

⁴³ Christopher P. Banks David M. O'Brien. *Ibd*,P.305.

⁴⁴ Lee Epstein Jack Knight. *“The choices justices make”* (Washington, D.C. : CQ Press, 1998),P 11.

2) ปฏิสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Interaction) ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า เพราะเหตุใดในบางคดีศาลจึงตัดสินคดีโดยไม่ยึดมาตรฐานการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยเข้มงวด (Strict Scrutiny Standard) ซึ่งการที่ศาลเลือกตัดสินคดีไปในทางเลือกเช่นนี้มีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องหรือไม่ ซึ่ง Epstein กับ Knight มองว่าเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ที่ต่างฝ่ายต่างใช้อำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลกันและกัน กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการตรากฎหมาย ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการนำกฎหมายไปบังคับใช้ และฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ในการตัดสินคดีตามกฎหมาย ซึ่งถ้าหากว่าศาลสูงสุดตัดสินคดีไปในทิศทางที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าไม่เหมาะสม ฝ่ายนิติบัญญัติก็จะมีอำนาจในการแก้ไขกฎหมายได้ ซึ่งผลของการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวอาจทำให้ฝ่ายตุลาการถูกลดทอนความน่าเชื่อถือ[18]⁴⁵

3) โครงสร้างภายในของสถาบันตุลาการ (Institution) เราไม่สามารถที่จะทำความเข้าใจการตัดสินคดีของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา ถ้าหากเราไม่เข้าใจบริบท(Context) ของสถาบันศาล โดยความหมายของคำว่าสถาบันนี้ หมายความว่า ชุดของกฎเกณฑ์ความเชื่อทั้งที่มีลักษณะที่เป็นทางการ เช่น กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร และชุดของกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะไม่เป็นทางการของศาล เช่น แบบแผนธรรมเนียมการปฏิบัติและค่านิยมความเชื่อภายในองค์กรศาล ตัวอย่างแรกที่เราเห็นได้ชัดเจน คือ ในกรณีที่ประธานศาลสูงสุดต้องการที่จะเลือกแนวทางมาตรฐานการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยเข้มงวด (Strict Scrutiny Standard) ประธานศาลสูงสุดก็ต้องหาผู้พิพากษาท่านอื่นอีก 4 คน มาช่วยในการสนับสนุน จึงจะได้เสียงข้างมาก แต่ถ้าในกรณีดังกล่าวประธานศาลหาผู้พิพากษาท่านอื่นมาสนับสนุนได้เพียง 3 คน ประธานศาลก็ต้องผ่อนปรนระดับการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากมาตรฐานการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยเข้มงวด (Strict Scrutiny Standard) โดยอาจจะลดระดับการตรวจสอบข้อเท็จจริงลงมาเป็นมาตรฐานการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่สูงรองลงมา (Heightened Scrutiny Standard) เพื่อเป็นการดึงผู้พิพากษาอีกฝ่ายมาสนับสนุนฝ่ายตน และตัวอย่างที่สอง คือ การที่ผู้พิพากษาศาลสูงสุดมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ส่งผลให้ผู้พิพากษามีอิสระในการตัดสินคดี (Independent) ทำให้ศาลสามารถตัดสินไปในทิศทางที่ตรงข้ามกับฝ่ายรัฐบาลได้ [18]⁴⁶

⁴⁵ Lee Epstein Jack Knight. *Ibd*, P.12-13.

⁴⁶ Lee Epstein Jack Knight. *Ibd*, P.17-18.

Strategic Model นอกจากจะให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการแล้ว Strategic Model ยังให้ความสำคัญกับมติมหาชน (Public Opinion) ว่าส่งผลต่อคำตัดสินของศาลหรือไม่ โดยเฉพาะในคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ซึ่งในประเด็นนี้มีคำถามที่น่าสนใจอยู่สองคำถาม คือ 1) ผู้พิพากษาหลีกเลี่ยงการตัดสินคดีให้เป็นไปในทางลบ (Negative) ต่ออารมณ์ความรู้สึกของประชาชนหรือไม่ (Public Mood) 2) อารมณ์ความรู้สึกของประชาชน (Public Mood) ส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาลหรือไม่ ถ้าหากผู้พิพากษาคำนึงถึงปฏิกิริยาเชิงลบ (Negative) ของสาธารณชนที่อาจเกิดขึ้นจากคำตัดสินของศาล (Baum,2006,P.13) ผู้พิพากษาอาจจะตั้งคำถามในใจว่า 1) สาธารณชนจะมีปฏิกิริยาเชิงลบต่อคำตัดสินของตนหรือไม่ 2) ถ้าตัดสินคดีที่เป็นไปในทางลบต่อสาธารณชน สาธารณชนจะเสื่อมศรัทธาต่อองค์กรศาลหรือไม่ 3) ถ้าตัดสินคดีไปในทางลบต่อสาธารณชนและทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อองค์กรศาล จะส่งผลต่อประสิทธิภาพของการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลหรือไม่ 4) ถ้าคำตัดสินของศาลทำให้เกิดปฏิกิริยาในทางลบต่อสาธารณชนเป็นไปได้ไหมที่จะหลีกเลี่ยงการตัดสินที่ส่งผลเชิงลบเช่นนี้^[12]⁴⁷

เพราะถ้าหากเปรียบเทียบระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการแล้ว ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีความจำเป็นที่ต้องรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชนว่าประชาชนมีความต้องการอะไรเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะ ในขณะที่ฝ่ายตุลาการไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากผู้พิพากษาไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามความคิดเห็นของสาธารณชนก็ยังส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาล ถ้าหากว่าได้ตัดสินคดีไปแล้วส่งผลต่อภาพลักษณ์ของศาล เห็นได้จากในสมัยประธานาธิบดีเฮนรี ทูแมน ศาลสูงสุดได้ตัดสินไปในทิศทางที่ไม่เห็นด้วยกับประธานาธิบดี ก็เพราะประชาชนจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลสหรัฐประกาศสงครามกับเวียดนามเหนือ จะเห็นได้ว่าศาลไม่อาจที่จะต้านทานความต้องการของประชาชนที่แสดงออกมาผ่านทางกระบวนการประชาธิปไตยทางตรงได้^[16]⁴⁸ อีกทั้ง Baum (2006,P.25) ได้มีความเห็นว่า ผู้พิพากษาจะไม่สนใจปฏิกิริยาในทางลบจากสาธารณชนในการตัดสินคดี เนื่องจากประชาชนทั่วไปมักให้ความสนใจในการตัดสินคดีของศาลสูงสุดสหรัฐเพียงไม่กี่คดี ซึ่งทำให้เราไม่สามารถคาดเดาได้เลยว่า ผู้พิพากษาจะตัดสินคดีไปในทิศทางใด อีกทั้ง

⁴⁷ Saul Brenner Joseph M. Whitemeyer. Ibid,P.127-128.

⁴⁸ Lawrence Baum. "The Supreme Court"(Washington. D.C. : CQ Press, c1989),P.129.

ปฏิกริยาเชิงลบของสาธารณชนนั้นเป็นอารมณ์ความรู้สึกเพียงแค่ชั่วขณะ จึงไม่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพของศาลสูงสุดในระยะยาว และที่สำคัญที่สุด ถึงแม้ว่าศาลจะตัดสินคดีให้เป็นไปในทิศทางที่เป็นลบต่อความรู้สึกของสาธารณชน ก็ไม่ได้ทำให้ศาลสูงสุดสูญเสียประสิทธิภาพในการทำงาน อันเนื่องมาจากการขาดความสนับสนุนจากภาคประชาชน[12]⁴⁹

ถ้าหากพิจารณาคำตัดสินคดีของศาล โดยมองจากการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์แล้ว เราจะพบว่าปัจจัยที่เกิดขึ้นภายในองค์คณะของผู้พิพากษาก็ยังส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาล Lawrence Baum (1989) ได้มองว่า การตัดสินคดีของผู้พิพากษาแต่ละคนนั้น ผู้พิพากษาแต่ละคนจะให้ความสำคัญความคิดเห็นของผู้พิพากษาด้วยกันเอง เนื่องจากเมื่อผู้พิพากษาถูกแต่งตั้งเข้าไปในศาลแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างผู้พิพากษาด้วยกันเองจะมีความสัมพันธ์ในรูปแบบสมาคมเพื่อนพ้อง (quasi-collegial body) ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะการตัดสินคดีของศาลนั้นจะยึดถือหลักในเรื่องเสียงข้างมาก เพราะฉะนั้นความคิดเห็นของผู้พิพากษาคณใดคนหนึ่งย่อมไม่สามารถผลักดันไปสู่การปฏิบัติได้ ถ้าไม่ได้รับความเห็นด้วยกับผู้พิพากษาท่านอื่น ด้วยเหตุนี้ก่อนที่ศาลจะตัดสินคดีใดคดีหนึ่ง ผู้พิพากษาก็จะรวมกลุ่มกันประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อกัน ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวนี้จะมีผู้พิพากษาท่านหนึ่งจะทำการเสนอความเห็นของตนต่อผู้พิพากษาคณอื่นๆ เพื่อชักจูงให้ผู้พิพากษาท่านอื่นๆ เห็นด้วยกับความคิดเห็นของตนเอง โดยเฉพาะกับผู้พิพากษาที่สนิทสนมกัน มักจะมีความคิดเห็นไปในทางเดียวกัน ซึ่งเป็นการคัดค้านทฤษฎีที่ว่า ทศนคติส่วนตนส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาล เนื่องจากเมื่อผู้พิพากษาถูกแต่งตั้งเข้าไปในศาล ก็อาจจะลดทศนคติส่วนตนเพื่อปรับตัวให้เข้ากับผู้พิพากษาท่านอื่น[16]⁵⁰

เห็นได้จากในคดี US vs Nixon (1974) ที่ความคิดเห็นของผู้พิพากษา Burger ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้พิพากษาท่านอื่น เนื่องจากผู้พิพากษา Burger ต้องการตัดสินคดีไปในทิศทางที่สนับสนุนประธานาธิบดี จึงทำให้เกิดการเจรจาต่อรองกับผู้พิพากษาท่านอื่น จนกระทั่งผู้พิพากษา Burger ต้องเปลี่ยนใจตัดสินคดีไปในทิศทางเดียวกับผู้พิพากษาท่านอื่น จนทำให้ห้มติของศาลสูงสุดกลายเป็นคะแนนเสียงเอกฉันท์ ส่งผลให้ประธานาธิบดีนิกสันต้องส่งคืนเทปบันทึกเสียงที่เป็นการบันทึกเสียงโดยหน่วยจารกรรมข้อมูลของ FBI คืนให้กับพรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามที่ถูกล้วงข้อมูล เราเรียกปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเช่นนี้ว่า “การเปลี่ยนแปลงทางเลือกของผู้พิพากษา (The

⁴⁹ Saul Brenner Joseph M. Whitemeyer. *Ibd*,P.128.

⁵⁰ Lawrence Baum.*Ibd*,P.150.

fluidity of judicial choice)” อันเป็นผลมาจากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้พิพากษาด้วยกัน ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา ซึ่งก่อนที่จะมีการประชุมผู้พิพากษาอาจมีความคิดเห็นเป็นอย่างหนึ่ง แต่ภายหลังการพูดคุยสนทนากับผู้พิพากษาท่านอื่นแล้ว ผู้พิพากษาก็อาจจะเปลี่ยนแปลงจุดยืนของตนเองได้ ซึ่งจากการศึกษาของ Saul Brenner (1982) ได้พบว่า ในระหว่างปี 1957-1967 ร้อยละ 10 ของผู้พิพากษา มีการเปลี่ยนแปลงจุดยืนของตนภายหลังจากที่มีการประชุมระหว่างผู้พิพากษาด้วยกันเอง โดยในการประชุมเพื่อตัดสินคดีใดคดีหนึ่ง จะมีผู้พิพากษาท่านหนึ่งที่พยายามหว่านล้อมผู้พิพากษาท่านอื่นให้คล้อยตาม แต่อย่างไรก็ตามการชักจูงเช่นนี้จะใช้ไม่ได้กับผู้พิพากษาที่มีบุคลิกที่ชอบเก็บตัวไม่ชอบสมาคมกับผู้พิพากษาท่านอื่น[16]⁵¹

จะเห็นได้ว่าการศึกษาในเชิงการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Model) จะให้ความสำคัญกับพฤติกรรมการตัดสินใจของศาลหรือผู้พิพากษาโดยมองว่า การตัดสินใจของผู้พิพากษาคือการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ กล่าวคือ จะตัดสินใจอย่างไรให้ตนเองได้ประโยชน์จากเกมการเมืองให้ได้มากที่สุด แต่ถ้าจะเสียประโยชน์จะทำอย่างไรให้เสียประโยชน์น้อยที่สุด โดยการตัดสินใจในเชิงกลยุทธ์จะเกิดขึ้นได้ในสถานการณ์ 3 สถานการณ์ คือ 1) ในกรณีที่เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ 2) ในกรณีที่เป็นประเด็นที่มีความสำคัญ (Salience Case) ความคิดเห็นสาธารณะ (Public Opinion) อาจส่งผลกระทบต่อคำตัดสินคดีได้ และ 3) ในกรณีที่ผู้พิพากษาในศาลด้วยกันเองเป็น ไน้มน้ำใจผู้พิพากษาท่านอื่นให้ตัดสินคดีตามความคิดเห็นของตนเอง

ซึ่งการศึกษาในแนวทางนี้จะทำให้เราสามารถเข้าใจได้ว่า ในการตัดสินใจของศาล นอกจากปัจจัยทางกฎหมายและเรื่องทัศนคติส่วนตัวที่จะส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาลแล้ว การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ของศาลหรือผู้พิพากษาก็ยังส่งผลต่อคำตัดสินคดีเช่นกัน อีกทั้งถ้าหากการตัดสินใจของศาลเป็นการตัดสินใจในเชิงกลยุทธ์ทางการเมืองแล้ว ทัศนคติส่วนตัวของผู้พิพากษาจึงไม่ส่งผลต่อคำตัดสินคดี แสดงให้เห็นว่า ทฤษฎีการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Model) สามารถช่วยในการอธิบายการตัดสินใจของศาลในคดีที่ศาลตัดสินโดยไม่ยึดหลัก Stare Decisis และในคดีดังกล่าวนั้นทัศนคติของผู้พิพากษาไม่ส่งผลต่อคำตัดสินคดี เช่น ในคดีของศาลสูงสุดที่ผู้

⁵¹ Lawrence Baum.Ibd,P.151.

พิพากษาทั้งที่ถูกแต่งตั้งทั้งจากพรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกันตัดสินคดีไปในทิศทางเดียวกันหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นคดีที่ผู้พิพากษาตัดสินคดีอย่างเป็นเอกฉันท์

2.4) แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism)

Christopher P. Banks กับ David M. O'Brien (2008) ได้อธิบายแนวทางการศึกษาในแนวทางสถาบันนิยมใหม่ โดยอธิบายว่า แนวคิดสถาบันนิยมใหม่จะเน้นไปที่การศึกษาในเชิงสหวิทยาการที่นำองค์ความรู้ในหลากหลายสาขามาใช้ในการอธิบายการตัดสินคดีของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา ในงานของ Martin Shapiro (2002) จะให้ความสำคัญกับการศึกษาในแนวทางนิติปรัชญาการเมือง (Political Jurisprudence) และในงานของ Roger Smith (1990) จะให้ความสำคัญกับการศึกษาในแนวทางกฎหมายมหาชนที่เป็นผลมาจากการศึกษาในแนวทางของแนวคิดสถาบันนิยมตัวเลือกที่สมเหตุสมผล (Rational Choice Institutionalism) กับแนวคิดสถาบันนิยมในเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism) โดยการวิจัยในเชิงทางเลือกที่สมเหตุสมผล (Rational Choice) จะมุ่งไปที่การวิเคราะห์ผู้พิพากษาในฐานะผู้เล่นในเกมกลยุทธ์ ในขณะที่การวิจัยในเชิงสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism) จะให้ความสำคัญโครงสร้างสถาบันว่าบริบททางการเมืองและประวัติศาสตร์ส่งผลต่อคำตัดสินของฝ่ายตุลาการอย่างไร⁵²

แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) เป็นแนวคิดที่มีจุดยืนตรงกันข้ามกับ Attitudinal Model แต่แนวคิดสถาบันนิยมใหม่จะให้ความสำคัญกับการตีความกฎหมายและมุมมองทางประวัติศาสตร์ ตลอดจนจนถึงความคิดรวบยอดในเชิงบรรทัดฐานทางกฎหมาย (Normative Conception of Law) ด้วยการวิเคราะห์โครงสร้างสถาบันในเชิงกฎหมายกับโครงสร้างสถาบันในเชิงการเมืองควบคู่กัน แต่ในขณะที่แนวคิดสถาบันนิยมในเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism) จะให้ความสำคัญกับบริบทของสถานการณ์ทางการเมืองที่ส่งผลต่อคำตัดสินของศาลสูงสุด เช่น โครงสร้างของศาล (Structure of Court) บรรทัดฐานของฝ่ายตุลาการ (Judicial Norms) และการสร้างวัฒนธรรมทางกฎหมายซึ่งเกิดจากการปลุกฝังในโรงเรียนกฎหมายและในเนติบัณฑิตยสภา (Legal Culture) ซึ่งกรอบแนวคิดดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของการอธิบายแรงจูงใจของตัวแสดงทางกฎหมาย⁵³

⁵² Christopher P. Banks David M. O'Brien. *Ibd*,P.303.

⁵³ Christopher P. Banks David M. O'Brien. *Ibd*,P.303.

มีหนังสือสองเล่มที่เขียนโดย Cornell W. Clayton กับ Howard Gilman (1999) เป็น การศึกษาการตัดสินใจของผู้พิพากษาในศาลสูงสุด โดยใช้แนวทางการศึกษาสถาบันนิยมใหม่ คือ Supreme Court Decision Making : New Institutional Approach และ The Supreme Court in American Politics New Institutional Interpretation ซึ่งหนังสือสองเล่มนี้เป็นการศึกษาผลกระทบ ของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (Judicial Review) ว่ามีปัจจัยใดบ้างที่เข้า มาเกี่ยวข้อง เช่น หลัก Stare Decisis หลักสิทธิขั้นพื้นฐาน บุคลิกความเป็นผู้นำของฝ่ายตุลาการ ความคิดเห็นส่วนตนของผู้พิพากษา และความสัมพันธ์ระหว่างศาลกับสถาบันการเมืองอื่นๆ ซึ่งจะ เห็นได้ว่าการศึกษาดังกล่าวตามแนวทางสถาบันนิยมใหม่นั้นเป็นการศึกษาการตัดสินใจของศาลสูงสุด สหรัฐโดยมองว่า ปัจจัยทางกฎหมาย (Legal Model) ปัจจัยในเรื่องทัศนคติส่วนตัว (Attitudinal Model) และปัจจัยในเรื่องการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Model) ต่างก็เข้ามาส่งผลต่อคำตัดสินคดี ของศาล[15]⁵⁴

ซึ่งการศึกษาตามแนวทางสถาบันนิยมใหม่นี้ได้รับการโต้แย้งว่า ใช้กรอบใน การศึกษาที่กว้างจนเกินไปทำให้ไม่เห็นรายละเอียด อีกทั้งการให้ความสำคัญกับสถาบันการเมืองทำ ให้ไม่สามารถที่จะทำการทดสอบสมมุติฐานในการวิจัยเชิงประจักษ์ (Empirical Research) อีกทั้ง การเลือกเชิงเหตุผล (Rational Choice) ก็ได้ทำให้การศึกษาในแนวทางสถาบันนิยมใหม่ให้ ความสำคัญกับตัวเลือกในการตัดสินใจทางกฎหมายมากกว่าจะให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของตัว ผู้พิพากษา[15]⁵⁵ จึงทำให้การศึกษาในแนวทางนี้ไม่เป็นที่นิยมในการศึกษาเท่าใดนัก แต่อย่างไรก็ ตามการศึกษาในแนวทางนี้น่าจะเป็นแนวทางการศึกษาที่น่าสนใจที่จะทำการศึกษา เพราะในความเป็นจริงแล้วการตัดสินใจของศาลล้วนขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายๆปัจจัยที่ต่างเข้ามาส่งผลต่อการตัดสินใจ คดีแทบทั้งสิ้น

สรุป

ทฤษฎีการตัดสินใจของศาลนั้นแต่ละทฤษฎีล้วนแล้วแต่มีจุดอ่อนและจุดแข็ง ด้วยกันทั้งสิ้น กล่าวคือ ในขณะที่ทฤษฎี Legal Model จะให้ความสำคัญกับปัจจัยทางกฎหมายจน ละเลยที่จะให้ความสำคัญกับปัจจัยอย่างอื่นที่จะส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาลได้ อีกทั้งทฤษฎีนี้ ไม่ให้ความสำคัญกับผู้พิพากษาในฐานะปัจเจก แต่อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้มีจุดแข็งที่ว่า ถึงอย่างไร

⁵⁴ Christopher P. Banks David M. O'Brien. *Ibd*,P.304.

⁵⁵ Christopher P. Banks David M. O'Brien. *Ibd*,P.304.

แล้วก่อนที่ศาลจะตัดสินคดี ผู้พิพากษาจะต้องตัดสินคดีให้ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งจากจุดอ่อนของทฤษฎี Legal Model ทำให้เกิดทฤษฎีใหม่ขึ้นมาได้แข็ง คือ ทฤษฎี Attitudinal Model ที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาในเชิงทัศนคติส่วนตัวของผู้พิพากษา ซึ่งทฤษฎีนี้มีข้อดีที่ว่าเป็นการมองผู้พิพากษาในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่งที่มีทัศนคติความเชื่อเป็นของตนเอง ผู้พิพากษาจึงไม่ใช่เครื่องคอมพิวเตอร์ที่จะมาคิดคำนวณคดีในศาลได้ แต่อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้มีข้อเสียที่ว่าไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์บางอย่างได้ เช่น เพราะเหตุใดในบางคดีศาลสูงสุดจึงตัดสินคดีอย่างเป็นเอกฉันท์ ทั้งๆที่ในศาลมีผู้พิพากษามาจากการแต่งตั้งทั้งจากพรรคเดโมแครตและรีพับลิกัน จึงทำให้เกิดทฤษฎีใหม่ขึ้นมาอธิบาย คือ ทฤษฎี Strategic Model ที่มองว่าการตัดสินคดีของศาลอาจจะเป็นการตัดสินใจในเชิงกลยุทธ์ โดยการตัดสินใจของผู้พิพากษาในศาลสูงสุดอาจจะมาจากแรงกดดันทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติและมาจากฝ่ายบริหารตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) หรือการตัดสินคดีของศาลอาจเกิดจากแรงกดดันของประชาชนที่แสดงออกผ่านทางความคิดเห็นสาธารณะ (Public Opinion) หรือการตัดสินคดีของศาลอาจมาจากการเจรจาต่อรองระหว่างผู้พิพากษาด้วยกันเอง นอกจากนี้แล้วยังมีการศึกษาคำตัดสินคดีของศาลตามแนวทางสถาบันนิยมใหม่ (Neo-institutionalism) โดยทฤษฎีนี้จะเป็นการศึกษาโดยนำทฤษฎีทั้งสาม ได้แก่ Legal Model ,Attitudinal Model และ Strategic Model มาทำการศึกษาโดยการผสมผสานกันระหว่างสามทฤษฎี

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

ในบทที่ 3 เรื่องระเบียบวิธีวิจัยนี้จะเป็นการกล่าวถึงวิธีการที่จะใช้ในการศึกษา เพื่อตอบคำถามวัตถุประสงค์ที่ใช้ในการการวิจัยที่ว่า 1) เพื่อวิเคราะห์ว่า รูปแบบ(Pattern)ของคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินของรัฐบาลว่ามีรูปแบบอย่างไรบ้าง 2) เพื่ออธิบายว่า มีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาลอย่างมีนัยยะสำคัญ โดยในบทนี้จะได้กล่าวถึง ข้อมูลที่จะใช้ในการศึกษา ขอบเขตของประชากรที่ใช้ในการศึกษา และขั้นตอนในการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งในภาพรวมของบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงวิธีการในการได้มาซึ่งผลการศึกษาโดยวิธีการในการได้มาซึ่งผลในการศึกษาดังกล่าวจะต้องเป็นวิธีการในการศึกษาที่สามารถนำไปสู่วัตถุประสงค์ที่ใช้ในการวิจัยได้

โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาจะเป็นการกล่าวถึงข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาและวิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง(คำวินิจฉัยคดีของศาล)ที่จะนำมาทำการศึกษา ในส่วนของขอบเขตที่ใช้ในการศึกษาจะเป็นการกล่าวถึงคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่จะใช้ในการศึกษาและเป็นการให้เหตุผลว่า เพราะเหตุใดจึงเลือกคำวินิจฉัยดังกล่าวขึ้นมาทำการศึกษา และในบทนี้ส่วนสุดท้ายจะเป็นการกล่าวถึงวิธีการในการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการวิจัยในเชิงคุณภาพ ว่ามีวิธีการในการได้มาซึ่งองค์ความรู้อย่างไร และวิธีการได้มาซึ่งองค์ความรู้ดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานของทฤษฎีที่ได้มีการทบทวนวรรณกรรมมาแล้วในบทที่ 2

3.1) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

จากบทความเรื่อง สถิติคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ (ตั้งแต่อดีต ถึง พ.ศ. 2556) ของศาสพงษ์ เรณูมาศ (2556)[19]⁵⁶ เราจะพบว่า ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินของรัฐบาลที่จะสามารถนำมาทำการศึกษาได้ คือ การกู้เงินของฝ่ายรัฐบาลที่ได้กระทำโดยการตราเป็นพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในกรณีที่มี

⁵⁶ ศาสพงษ์ เรณูมาศ, “สถิติคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ (ตั้งแต่อดีต ถึง พ.ศ. 2556)”,วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 15 เล่มที่ 14 (มกราคม-เมษายน 2556) : 43-87.

ความจำเป็นเร่งด่วน หรืออาจจะเป็นการตราพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพราะมีความจำเป็นเร่งด่วน และการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาลในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ไม่ว่าจะตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดก็สามารถนำมาทำการศึกษาค้นคว้าได้ เพราะทั้งสองกรณีมีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกัน คือ การตรากฎหมายในการกู้เงินของรัฐบาลในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และสองกรณีก็ยังมีข้อพิพาทบนหลักกฎหมายเดียวกัน กล่าวคือ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้น ในกรณีที่มีความจำเป็นในทางเศรษฐกิจ

3.2) ขอบเขตของประชากรที่จะใช้ในการศึกษา

เราจะพบว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินนั้นสามารถนำมาศึกษาเทียบเคียงได้ตามแนวการศึกษาแบบ Legal Model⁵⁷ ซึ่งได้แก่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

3.2.1) คำวินิจฉัยที่ 1/2541 ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ.2541 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 เป็นกฎหมายที่ออกโดยกรณีเร่งด่วน ตามมาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่

3.2.2) คำวินิจฉัยที่ 11/2552 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 กรณี ให้ อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2552 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรค 2

3.2.3) คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.2555 และพระราชกำหนดปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2555 มีความผูกพันเร่งด่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสองหรือไม่

⁵⁷ Legal Model คือ ทฤษฎีที่ว่าด้วยปัจจัยทางกฎหมายส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาล

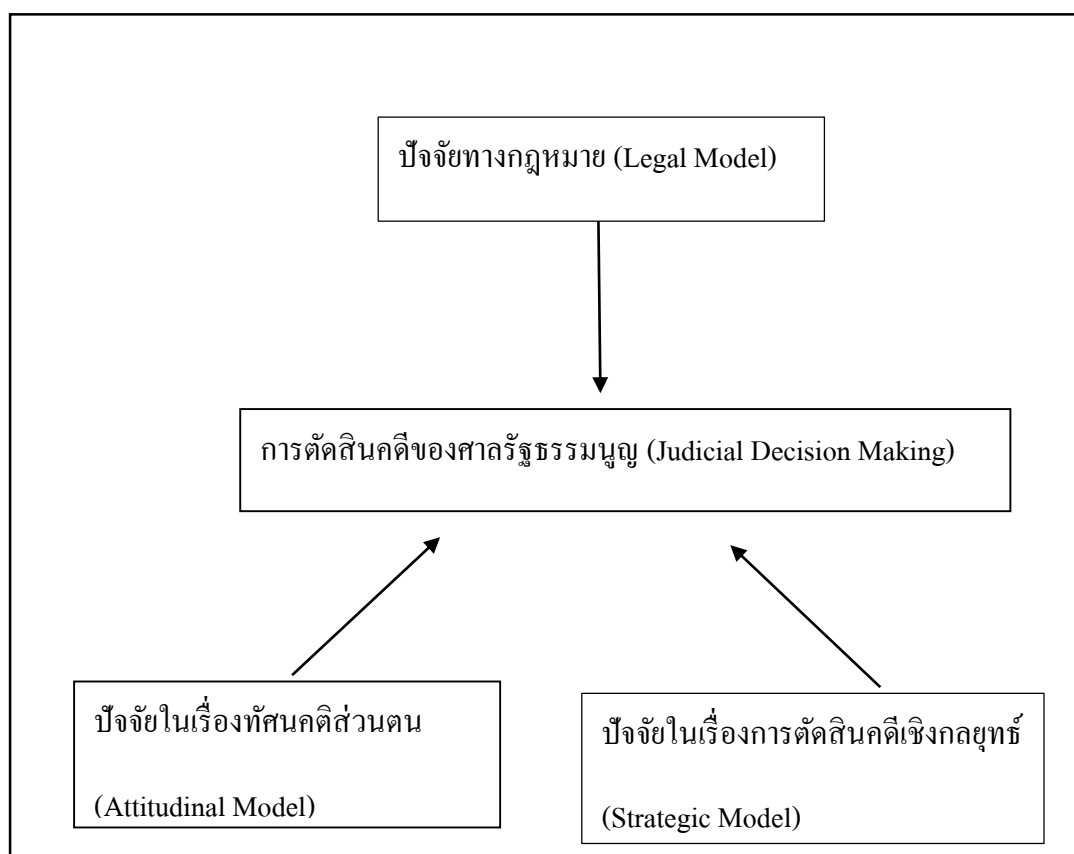
3.2.4) คำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มี ข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่า ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541 11/2552 5-7/2555 เป็นคำวินิจฉัย ที่ศาลตัดสินคดีไปในแนวเดียวกัน โดยให้เหตุผลว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินในกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความฉุกเฉินเร่งด่วนสามารถตราเป็นพระราช กำหนดได้ อันได้แก่ 1) การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในปี 2541 เนื่องจากในขณะนั้นประเทศไทยอยู่ในภาวะวิกฤตทางการเงิน 2) การตราพระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินในปี 2552 เนื่องจากในขณะนั้นประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตซับ ไพร์ม (Sub Prime) ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา 3) การตราพระราชกำหนดกู้เงินในปี 2555 เพื่อนำไป ฟื้นฟูประเทศภายหลังเหตุการณ์มหาอุทกภัย จะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินโดยมีทิศทางที่เห็นด้วยกับการตรากฎหมายในการกู้เงินว่าเป็นกรณี ที่มีความฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน แต่อย่างไรก็ตามในคำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 ศาลรัฐธรรมนูญกลับ วินิจฉัยไปในทิศทางที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตรา พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากไม่มีความ จำเป็นเร่งด่วนที่ต้องตราเป็นกฎหมายกู้เงิน แต่ต้องใช้วิธีการกู้เงินตามกฎหมายว่าด้วย การงบประมาณ ซึ่งในคดีที่ 3-4/2557 นี้ ศาลได้วินิจฉัยคดีไปในทิศทางที่แตกต่างจากคดีก่อน

สำหรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจในคดี อื่นๆ สาเหตุที่ไม่ได้นำมาทำการศึกษา เนื่องจากในคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับนโยบายทาง เศรษฐกิจหลายๆคดีเป็นคดีที่ไม่สามารถที่จะนำมาเทียบเคียงกันได้ กล่าวคือ ไม่ใช่คดีที่มีข้อเท็จจริง ที่เป็นสาระสำคัญอย่างเดียวกันและข้อเท็จจริงดังกล่าวก็ไม่ได้มีการพิพาทบนหลักกฎหมายเดียวกัน ด้วยเหตุนี้จึงไม่สามารถที่จะนำมาทำการศึกษาได้ อีกทั้งถ้าหากนำคำวินิจฉัยในคดีอื่นเข้ามา ทำการศึกษาอาจจะทำให้ขอบเขตของการศึกษามีความกว้างมากจนเกินไป เพราะเหตุนี้การ ศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงจำกัดขอบเขตที่คำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายกู้เงิน

3.3) กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

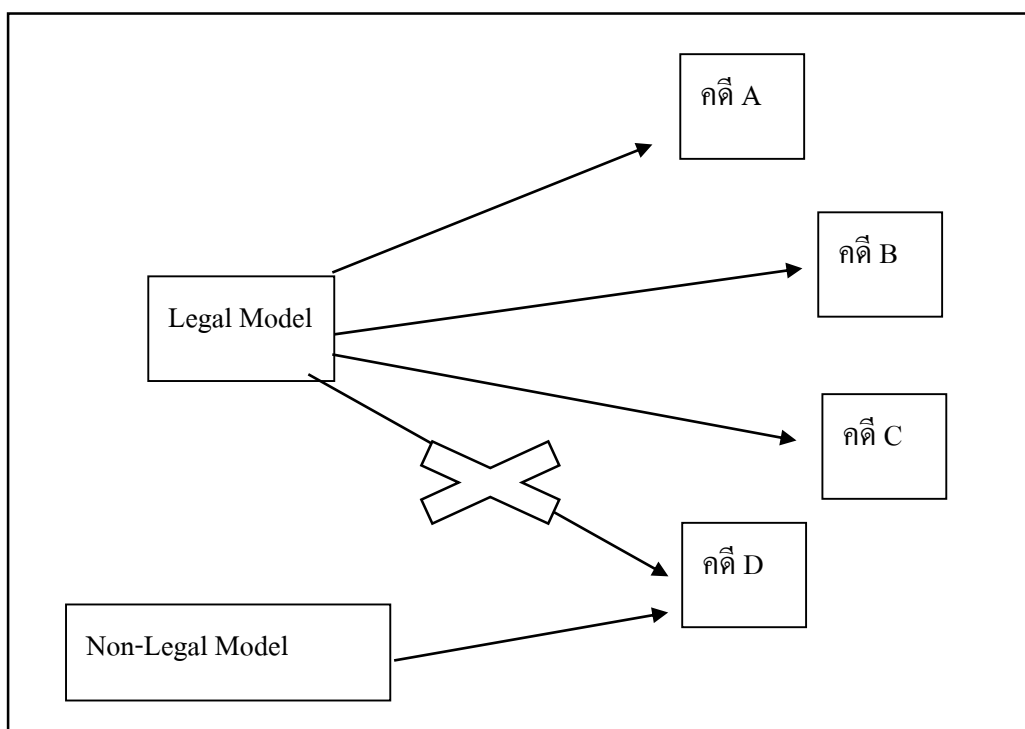
ในการศึกษารูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อกฎหมายเพื่อการกู้เงินของรัฐบาล(นโยบายการเงินการคลังของรัฐบาล) จะใช้กรอบแนวคิดที่ว่า ปัจจัยในทางกฎหมาย(Legal Model) ปัจจัยในเรื่องทัศนคติส่วนบุคคลของผู้พิพากษา(Attitudinal Model) และปัจจัยในเรื่องการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์(Strategic Model) ล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาล โดยพิจารณาจากในคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในทิศทางที่แตกต่างกับคดีอื่น แสดงให้เห็นว่า ศาลตัดสินคดีโดยมีปัจจัยอื่นที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกฎหมาย(Non-Legal Model) เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะเป็นปัจจัยในเรื่องทัศนคติส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ(Attitudinal Model) หรืออาจจะเป็นปัจจัยในเรื่องการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์(Strategic Model) ดังแผนภาพข้างล่าง



แผนภาพที่ 1: กรอบแนวคิดในการวิจัยที่มองว่า การตัดสินใจของศาลมีหลายปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องร่วมกัน

แต่ในส่วนของการศึกษาเพื่อที่จะตอบคำถามวัตถุประสงค์ที่ใช้ในการศึกษาจะพิจารณาปัจจัยที่ส่งผลต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยโดยแยกให้เห็นว่า ปัจจัยแต่ละปัจจัยนั้นส่งผลต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างไร ซึ่งจากทฤษฎีการตัดสินใจของศาล(Judicial

Decision Making) ได้อธิบายไว้ว่า ในคดีใดที่ศาลได้ตัดสินคดีไปในทิศทางที่แตกต่างจากคดีอื่น ทั้งที่คดีดังกล่าวมีพิพาทบนตัวบทกฎหมายเดียวกัน แสดงให้เห็นว่า มีปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้อง(Non-Legal Model)[7]⁵⁸ ดังนั้นจากทฤษฎีดังกล่าวจึงนำมาสู่การออกแบบระเบียบวิธีวิจัย โดยในขั้นตอนแรกจะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า คดีใดที่ศาลวินิจฉัยไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ โดยในขั้นตอนนี้จะเป็นการพิจารณาว่า การตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามแนวทาง Legal Model หรือไม่ และในขั้นตอนที่สองจะเป็นนำคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีไปในทิศทางที่แตกต่างกับคดีอื่น กล่าวคือ ในคดีนั้นศาลไม่ได้ตัดสินคดีเป็นไปตามแนวทางของ Legal Model มาพิจารณาว่า มีปัจจัยอื่นที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกฎหมายเข้ามา มีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่ ดังแผนภาพข้างล่าง



แผนภาพที่ 2 : แสดงปัจจัยที่ส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาล

⁵⁸ Richard L.Pacelle,Jr ,Brett W.Curry,Bryan W. Marshall,Ibd,P.29.

3.4) ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูล

ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาในงานวิจัยนี้จะเป็นการศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อที่จะตอบคำถามที่ใช้ในการศึกษาที่ว่า 1) เพื่อวิเคราะห์ว่า รูปแบบ(Pattern)ของคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจว่ามีรูปแบบอย่างไรบ้าง 2) เพื่ออธิบายว่า มีปัจจัยใดที่ส่งผลต่อคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจอย่างมีนัยยะสำคัญ

3.4.1) การหาภาพรวมของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ(ที่ได้มาจากการคัดเลือก)

ในขั้นตอนนี้จะเป็นการศึกษาตามทฤษฎีปัจจัยทางกฎหมายส่งผลต่อคำวินิจฉัย (The Legal Model) โดยทฤษฎีนี้จะมองว่าผู้พิพากษาจะตัดสินคดีเป็นไปตามหลักกฎหมาย โดยเห็นได้จาก ถ้าเป็นในกรณีที่มีข้อเท็จจริงเดียวกันและเป็นคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายในเรื่องเดียวกัน ตัวบทเดียวกัน ศาลจะต้องตัดสินไปในทิศทางเดียวกันตามหลัก Stare Decisis⁵⁹ แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษาตามแนวทาง Legal Model ที่พิจารณาจากการตัดสินคดีของศาลเป็นไปตามหลัก Stare Decisis หรือไม่ เหมาะสำหรับการศึกษาคำตัดสินคดีของศาลของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร(the Common Law) ซึ่งการศึกษาดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะนำมาศึกษาคำตัดสินคดีของศาลที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เพราะประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร(the Civil Law)

ด้วยเหตุนี้การที่จะพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญไทยตัดสินคดีโดยยึดหลักกฎหมายตามแนวทาง Legal Model จึงต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีโดยถูกต้องตามตัวบทกฎหมายหรือไม่ โดยจะพิจารณาจากตัวบทกฎหมายดังต่อไปนี้

- ก) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” และในวรรคสองของมาตรา

⁵⁹ Stare Decisis คือ หลักการที่ว่าด้วยการตัดสินคดีของศาลที่จำเป็นต้องยึดคำพิพากษาของศาลในคดีก่อนหน้าเป็นหลักในการตีความกฎหมาย ถ้าในคดีที่จะต้องตัดสินมีข้อเท็จจริงเดียวกับคดีที่ศาลเคยตัดสินไว้ ศาลในคดีหลังจะต้องตัดสินไปในทิศทางเดียวกับที่ศาลในคดีก่อนเคยตัดสิน

เดียวกัน ความว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อ คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” สำหรับคดีที่ 1/2541

- ข) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัย ของประเทศความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของ ประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตรา พระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” และในวรรคสองของมาตราเดียวกัน ความว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อ คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” สำหรับคดีที่ 11/2552 และ คดีที่ 5-7/2555
- ค) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำ ได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการ โอนงบประมาณหรือ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้” สำหรับคดีที่ 3-4/2557

โดยในขั้นตอนนี้มีจุดประสงค์เพื่อที่จะศึกษาเปรียบเทียบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายเพื่อการกู้เงิน ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ตามแนวทางของอรั้มภา บุญมีลาภ (2557) และ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2550) ที่ได้ศึกษาเปรียบเทียบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทย ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส และศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเยอรมนี โดยจะเป็นการศึกษาเพื่อให้เห็นภาพรวมของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการตรา กฎหมายเพื่อการกู้เงินของรัฐบาลมีรูปแบบคำวินิจฉัยเป็นเช่นไร วิธีการดังกล่าวนี้เรียกว่า การศึกษา ในเชิงเปรียบเทียบกรณีศึกษาหลายกรณี (Comparative Case Study)[20]⁶⁰

สำหรับวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวทางการศึกษาแบบ Legal Model จะพิจารณา เปรียบเทียบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คดีที่ได้เลือกมาศึกษา โดยจะศึกษาเปรียบเทียบใน ประเด็นดังต่อไปนี้ 1) บริบททางการเมืองกับการตรากฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน โดย จะพิจารณาจากการให้เหตุผลในการตราพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจ

⁶⁰ Keith F.Punch, *Design in Qualitative Research*,(London:Sage Publication,2004),P.142.

กระทรวงการคลังกู้เงินว่า เหตุผลในการตรากฎหมายดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างไรในบริบททางการเมืองในขณะนั้น 2) การเปรียบเทียบคำตัดสินคดีของศาลว่าในแต่ละคดีศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินคดีโดยให้เหตุผลไว้ว่าอย่างไร และ 3) จะเป็นการหาภาพรวมคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดว่า ในภาพรวมแล้วศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินคดีไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ และวิเคราะห์ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า การตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาลในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนจะต้องมีลักษณะอย่างไร และที่สำคัญที่สุด ถ้าศาลตัดสินไปในทิศทางเดียวกันแสดงว่า ศาลตัดสินคดีโดยยึดหลักกฎหมายเป็นสำคัญ

3.4.2) นำคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีที่ไม่เป็นไปตามแนวทาง Legal Model มาทำการศึกษา

ในขั้นตอนที่สองจะเป็นเลือกคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่ศาลไม่ได้ตัดสินคดีเป็นไปตามกฎหมาย(Non-Legal Model) มาทำการศึกษาในรูปแบบกรณีศึกษาหนึ่งกรณีศึกษา (Single Case Study)[20]⁶¹ ว่าในกรณีดังกล่าวมีปัจจัยอย่างอื่นที่นอกเหนือปัจจัยทางกฎหมาย (Legal Model) เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอาจจะเป็นปัจจัยตามแนวทางการศึกษาที่เชื่อว่าทัศนคติส่วนบุคคลส่งผลต่อคำตัดสินคดี (Attitudinal Model) หรือการศึกษาตามแนวทางการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Model)[7]⁶² และเพื่อที่จะตอบคำถามว่ามีปัจจัยอื่นที่นอกเหนือจากปัจจัยทางกฎหมายที่ส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาล จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยตามแนวทางการศึกษาทั้งสองแนวทาง

3.4.2.1) การค้นหาทัศนคติส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของการศึกษาตามแนวทางทัศนคติ (Attitudinal Model) จะใช้วิธีการศึกษาจากคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยจะทำการศึกษาโดยการวิเคราะห์คำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการว่า มีข้อความส่วนใดในคำวินิจฉัยดังกล่าวที่มีการเปิดเผยให้เห็นทัศนคติส่วนบุคคลของตุลาการ โดยพิจารณาจากข้อความในคำวินิจฉัยที่ไม่ใช่ข้อความที่กล่าวอ้างบนข้อกฎหมาย และเป็นข้อความที่บ่งบอกให้เห็นว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการที่ฝ่ายรัฐบาลตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน มีความคิดเห็นอย่างไรต่อ

⁶¹ Keith F.Punch,Ibd,P. 144.

⁶² Richard L.Pacelle,Jr ,Brett W.Curry,Bryan W. Marshall, “Decision Making by The Modern Supreme Court”(Cambridge : Cambridge University Press, 2011),P.1.

ร่างกฎหมายการกู้เงินของรัฐบาล ระหว่างเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรือ ไม่มีการเขียนคำวินิจฉัยที่เปิดเผยทัศนคติส่วนตัว

3.4.2.2) การศึกษาตามแนวทางการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Model)⁶³

จะใช้วิธีการนำคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญตัดสิน โดยไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายมาศึกษา เช่นเดียวกับ Attitudinal Model แต่อย่างไรก็ตามจุดมุ่งหมายหลักของการศึกษาตามแนวทางการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ คือ มุ่งพิจารณาถึงแรงผลักดันทางการเมืองที่มาส่งผลต่อการตัดสินใจของตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นแรงผลักดันทางการเมืองจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรืออาจจะเป็นแรงผลักดันทางการเมืองที่มาจากความมติมหาชน (Public Opinion) อันแสดงออกมาในรูปแบบต่างๆ เช่น ผลโพลล์ การชุมนุมประท้วงทางการเมือง เป็นต้น โดยจะพิจารณาจากคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน ว่า มีถ้อยคำในคำวินิจฉัยที่แสดงออกมาให้เห็นว่า มีแรงกดดันทางการเมืองที่มาจากสถาบันการเมืองทั้งสถาบันการเมืองที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยหรือไม่

โดยในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557 เราจะพบว่า ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ในการตีความคำว่า “เงินแผ่นดิน” ส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาว่า คำตัดสินคดีของศาลในคดีนี้มีลักษณะเป็นการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Model) อย่างไร โดยการพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรหนึ่งที่ทำให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบนโยบายสาธารณะของรัฐบาล และพิจารณาถึงการให้เหตุผลของนักเศรษฐศาสตร์ว่าส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาลอย่างไร โดยพิจารณาตามกรอบแนวคิดที่ว่า กลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์เป็นเสมือนกับกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมืองที่พยายามผลักดันความเห็นของตนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ดังนั้นวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจึงมีวิธีการดังนี้ 1) การหาว่า ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่มาให้ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในคดี ที่ 3-4/2557 ว่าผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านได้ให้ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในการตีความความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ว่าอย่างไร

⁶³ Strategic Model คือ ทฤษฎีที่ว่าด้วยการตัดสินใจของศาลหรือผู้พิพากษา คือ การตัดสินใจในเชิงกลยุทธ์ เนื่องจากศาลหรือผู้พิพากษาถูกกดดันจากตัวแสดงทางการเมืองอื่นๆ

2) การพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งในส่วนคำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการแต่ละท่าน ว่าในการเขียนคำวินิจฉัยดังกล่าวมีการนำความเห็นของบรรดาผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ประกอบการให้เหตุผลในการตัดสินคดีของศาลอย่างไร และ 3) จะเป็นการพิจารณาสาเหตุที่ว่า เพราะเหตุใดศาลรัฐธรรมนูญจึงเลือกที่จะเชิญพยานผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่มีแนวคิดที่ตรงกันข้ามกับรัฐบาลมาให้ถ้อยคำต่อศาลมากกว่าผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกับรัฐบาล

3.5) สรุป

ในงานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นการวิจัยโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเน้นไปที่การวิจัยจากเอกสารคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดสี่คดี คือ คำวินิจฉัยที่ 1/2541 11/2552 5-7/2555 และคำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 มาทำการศึกษาวิเคราะห์ว่า คำตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายกึ่งเงินนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีรูปแบบ(Pattern) ของคำตัดสินคดีเป็นไปในรูปแบบใด โดยใช้ทฤษฎีการตัดสินคดีของศาล(Judicial Decision Making) มาใช้ในการวิเคราะห์ตามแนวทางการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่ (Neo-Institutionalism) ที่มองว่า การตัดสินคดีของศาลนั้นปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินคดีมีทั้งหมด 3 ปัจจัย คือ ปัจจัยทางกฎหมาย (Legal Model) ปัจจัยในเรื่องทัศนคติส่วนตัวของผู้พิพากษา (Attitudinal Model) และปัจจัยในเรื่องการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Model) ทั้งสามปัจจัยล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาล ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงเป็นการวิเคราะห์รูปแบบคำตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญว่ามีรูปแบบอย่างไร โดยพิจารณาจากเอกสารคำวินิจฉัยคดีของศาล โดยในขั้นตอนแรกจะเป็นการศึกษาตามแนวทาง Legal Model เพื่อพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีโดยยึดตัวบทกฎหมายหรือไม่ และในขั้นตอนที่สองจะเป็นการนำคดีที่ศาลตัดสินโดยไม่เป็นไปตาม Legal Model มาศึกษาว่ามีปัจจัยอื่นที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกฎหมาย เช่น ปัจจัยในเรื่องทัศนคติส่วนตัวของผู้พิพากษา (Attitudinal Model) และปัจจัยในเรื่องการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์(Strategic Model) ส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

บทที่ 4

แนวคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาล: มุมมอง Legal Model

4.1) บทนำ

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาตามแนวทาง Legal Model ที่เชื่อว่า ศาลตัดสินคดีโดยยึดหลักกฎหมายเป็นบรรทัดฐาน กล่าวคือ ในคดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกัน และมีข้อพิพาทบนหลักกฎหมายเดียวกัน ศาลต้องตัดสินคดีไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจากทฤษฎีดังกล่าวนี้เราสามารถนำมาใช้ในการศึกษาได้โดยการเปรียบเทียบคำวินิจฉัยของศาลในคดีที่มีสาระสำคัญเหมือนกันได้ เพื่อที่จะทำให้เราสามารถเข้าใจหลักกฎหมายที่ศาลสร้างขึ้นของแต่ละคดีว่ามีความเหมือนกันอย่างไร สำหรับคำวินิจฉัยของศาลที่นำมาศึกษามี 4 คำวินิจฉัย ดังนี้ คือ 1) คำวินิจฉัยที่ 1/2541 เกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจภายหลังวิกฤตการณ์ทางการเงิน พ.ศ.2540 2) คำวินิจฉัยที่ 11/2552 เกี่ยวกับการการกู้เงินของรัฐบาลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจซับไพร์ม (Sub Prime) 3) คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 เกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจภายหลังเหตุการณ์มหาอุทกภัย พ.ศ.2554 4) คำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม ซึ่งผลจากคำวินิจฉัยคดีของศาลเป็นไปดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 1 : กรณีศึกษาและผลการวินิจฉัยของแต่ละคดี

หมายเลขคดีและชื่อคดี	ผลการวินิจฉัย
คำวินิจฉัยที่ 1/2541 ประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ	ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
คำวินิจฉัยที่ 11/2552 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของ	ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

<p>สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 กรณี พรก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2552 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสอง</p>	
<p>คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 และพระราชกำหนดปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2555 มีความผูกพันเร่งด่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสองหรือไม่</p>	<p>ขอด้วยรัฐธรรมนูญ</p>
<p>คำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา</p>	<p>ไม่ขอด้วยรัฐธรรมนูญ</p>

<p>โครงสร้าง พื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของ ประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่</p>	
---	--

ซึ่งจากการศึกษาตามแนวทางการศึกษาแบบ Legal Model แล้ว เราจะพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีเป็นไปตามหลักกฎหมาย กล่าวคือ ในคดีที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบซึ่งเป็นคดีที่มีการพิพาทบนข้อเท็จจริงเดียวกันและพิพาทกันด้วยข้อกฎหมายเดียวกัน และศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีทั้งสี่คดีไปในทิศทางเดียวกัน แสดงให้เห็นว่า ศาลตัดสินคดีโดยยึดหลักกฎหมายเป็นไปตามทฤษฎี Legal Model ที่เชื่อว่า กฎหมายเป็นปัจจัยหลักในการตัดสินคดีของศาล ทั้งนี้โดยพิจารณาจากการเปรียบเทียบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คำวินิจฉัย คือ คำวินิจฉัยที่ 1/2541 คำวินิจฉัยที่ 11/2552 คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 และคำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 ในประเด็นดังต่อไปนี้

1) เหตุผลความจำเป็นเร่งด่วนในการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่ให้อำนาจรัฐบาลในการกู้เงิน

2) การวินิจฉัยและการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญประกอบการวินิจฉัยว่า การตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินของรัฐบาลชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

4.2) การให้เหตุผลและการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตรากฎหมายกู้เงินเพื่อฟื้นฟูประเทศภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 (คำวินิจฉัยที่ 1/2541)

4.2.1) บริบททางการเมืองกับการตรากฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน

ในคดีนี้เป็นคดีที่พิพาทกันในเรื่อง การตราพระราชกำหนดกู้เงินของรัฐบาลชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ประกาศลดค่าเงินบาททำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากค่าเงินบาทที่อ่อนตัวอย่างรวดเร็ว เช่น สถาบันการเงินหลายแห่งประสบภาวะล้มละลาย ส่งผลให้รัฐบาลสมัยต่อมา คือ นายชวน หลีกภัย ได้ตราพระราชกำหนดเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจเพราะมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจตรากฎหมายเป็นพระราชบัญญัติได้ โดยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ตราพระราชกำหนดสี่ฉบับ ดังนี้ 1) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินกู้เงินจาก

ต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 2) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 3) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 พ.ศ.2541 4) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ทางการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541

ซึ่งจากการตราพระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับนั้น ทำให้พรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงชื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนดดังกล่าวตราขึ้น โดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เหตุผลในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ทางสภาผู้แทนราษฎรจึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218 วรรคสองที่ว่า “การตราพระราชกำหนดให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” ซึ่งต้องเป็นความฉุกเฉินเร่งด่วน ตามมาตรา 219 กล่าวคือ ต้องเป็นไปเพื่อการรักษาความปลอดภัยของประเทศ การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

โดยในคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำการวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดที่รัฐบาลได้ตราขึ้น ทั้งสี่พระราชกำหนดไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ส่งผลกระทบต่ออย่างหนักต่อเศรษฐกิจไทย ดังนั้น ฝ่ายบริหารสามารถอ้างความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดได้ โดยศาลมีหลักเกณฑ์ในการตัดสิน คือ การพิจารณาเหตุผลในการตรากฎหมายซึ่งอยู่แนบท้ายพระราชกำหนดว่ามีความสมเหตุสมผลหรือไม่ โดยการศึกษาในบทนี้จะเน้นไปที่พระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินของรัฐบาล ส่วนพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับสถาบันการเงินนั้นจะไม่นำมาทำการศึกษา เพราะไม่สามารถเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยในคดีอื่นที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างได้ โดยพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ คือ 1) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 และ 2) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 จะนำมาทำการศึกษาเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในคดีหลัง

4.2.2) เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน

สำหรับเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยนี้ จะพิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายที่อยู่แนบท้ายพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังเงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 เพื่อให้เห็นเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วนที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ในการตรากฎหมายกู้เงินของฝ่ายรัฐบาล โดยเหตุผลในการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาลทั้งสองฉบับมีดังนี้

4.2.2.3) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541

สำหรับพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 ฝ่ายบริหารได้ให้เหตุผลในการตราพระราชกำหนดว่า “โดยที่ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงเนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงิน โดยต่อเนื่องซึ่งเป็นผลให้รัฐต้องดำเนินมาตรการหลายประการ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ดังกล่าว เช่น การรับพันธกรณีภายใต้แผนการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ การช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อเสริมสภาพคล่องให้กับสถาบันการเงิน โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน การระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินบางแห่งและการตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบสถาบันการเงินกับกฎหมายว่าด้วยบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินเพื่อแก้ปัญหาสถาบันการเงินเหล่านั้น

แต่การดำเนินการที่ผ่านมา ยังไม่เพียงพอต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ และการเสริมสภาพคล่องในภาคเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว โดยรีบด่วนโดยการกำหนดมาตรการเพื่อให้มีการนำเงินจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจรวมทั้งปรับโครงสร้างของระบบการเงินให้เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วเพื่อให้มีการหมุนเวียนทางการเงินขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจของประเทศซึ่งจะมีผลต่อการรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท และการลดระดับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมรวมทั้งมีผลต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมและการปฏิรูประบบการเงิน

และสถาบันการเงินในประเทศให้มีความแข็งแกร่งและมีมาตรฐานสากลที่เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ[21]”⁶⁴

โดยพระราชกำหนดกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 มีสาระสำคัญ คือ การให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินในนามของรัฐบาลเพื่อใช้จ่ายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อการลงทุน เสริมสร้างความแข็งแกร่งหรือเสริมสภาพคล่องในภาคเศรษฐกิจที่จำเป็นจากสถาบันการเงิน ระหว่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ และแหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ โดยอำนาจในการกู้เงินของกระทรวงการคลังจะมีอำนาจในการกู้เงินในแต่ละครั้งรวมกันไม่เกินสองแสนล้านบาท และจะต้องทำการกู้ภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2543[21]⁶⁵

4.2.2.4) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541

ในส่วนของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 ฝ่ายบริหารได้ให้เหตุผลในการตราพระราชกำหนดไว้ว่า “โดยที่ประเทศไทยได้ประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาอันมีผลกระทบต่อความมั่นใจในสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ ทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินต้องนำเงินเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินต่างๆ ที่ประสบปัญหาเป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากกองทุนมีแหล่งเงินทุนส่วนใหญ่เป็นเงินทุนระยะสั้น อัตราดอกเบี้ยสูงและมีจำนวนจำกัด จึงก่อให้เกิดปัญหาในการระดมเงินของกองทุนรวมทั้งมีผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงิน โดยทั่วไป

ฉะนั้น เพื่อให้มีการจัดการเกี่ยวกับภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนอย่างเป็นระบบ จึงสมควรมีการปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุนให้เหมาะสม โดยให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่กองทุนและกำหนดวิธีการจัดการเกี่ยวกับการชำระคืนเงินกู้ให้ชัดเจน โปร่งใสและเป็นประโยชน์โดยรวมมากที่สุด ซึ่งจะช่วยลดภาระการช่วยเหลือทางการเงินของรัฐและแก้ไขการบิดเบือนในตลาดการเงินในประเทศ ตลอดจน

⁶⁴ เหตุผลในการประกาศใช้ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541

⁶⁵ มาตรา 3 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541

ทำให้อัตราดอกเบี้ยในระยะต่อไปลดลง อันจะมีส่วนช่วยให้เกิดความมั่นใจของนักลงทุนจากต่างประเทศได้ทางหนึ่ง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ และ โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้[22]⁶⁶

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 มีสาระสำคัญ คือ การให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในประเทศในนามของรัฐบาลเพื่อชดใช้ความเสียหายและปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศนั้นจะต้องมีจำนวนเงินกู้รวมกันไม่เกินห้าแสนล้านบาท⁶⁷ และพระราชกำหนดนี้ยังได้มีการจัดตั้งกองทุนหนึ่งในกระทรวงการคลังคือ “กองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ตามที่กู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดนี้[22]⁶⁸

4.2.3) คำวินิจฉัยของศาลและการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญประกอบการวินิจฉัยคดี

ในคดีนี้ศาลได้ตัดสินให้พระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับตราขึ้นโดยไม่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับตราขึ้น โดยมีเหตุผลเพราะความจำเป็นเร่งด่วนในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 219 ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเมื่อเกิดความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องประกาศใช้กฎหมาย ซึ่งถ้าหากให้รัฐสภาเป็นผู้ตราพระราชบัญญัติจะทำให้เกิดความชักช้าจนทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศ โดยในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่า พระราชกำหนด

⁶⁶ เหตุผลในการประกาศใช้ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541

⁶⁷ มาตรา 3 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541

⁶⁸ มาตรา 8 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541

ดังกล่าวตราขึ้น โดยมีเหตุผลในเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนทางเศรษฐกิจ ดังข้อความที่ปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557 ที่ว่า

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับ สรุปได้ว่า ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเงิน รัฐต้องกำหนดมาตรการหลายมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจดังกล่าว เช่น การรับพันธกรณีที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ กำหนด การระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินประเภทบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์มากกว่าสองในสามบริษัท การให้ความช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เพื่อให้กองทุนนี้ สามารถให้การช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องกับสถาบันการเงิน การจัดตั้งบรรษัทสินทรัพย์ทางการเงินเพื่อจัดการหนี้ดียคุณภาพของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในการดำเนินกิจการ

ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวปรากฏเป็นที่ประจักษ์แก่บุคคลทั่วไป และเนื้อหาสาระของพระราชกำหนดที่รัฐบาลตราขึ้นนั้นเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยพระราชกำหนดสองฉบับแรก เป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลัง โดยอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในการกู้เงินในนามของรัฐบาลจากแหล่งเงินกู้ทั้งจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ การเสริมสภาพคล่องทางการเงิน และการปรับโครงสร้างแหล่งทุน ส่วนพระราชกำหนดฉบับที่สามเป็นการคุ้มครองและให้หลักประกันแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และพระราชกำหนดฉบับที่สี่เป็นการเพิ่มทุนและให้อำนาจในการช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินการ ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่อในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ[1]”⁶⁹

จะเห็นได้ว่า การให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยตัดสินคดีนี้ ศาลได้ให้เหตุผลว่า 1) บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ในตอนนั้น คือ วิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ภาคธุรกิจการเงินและอสังหาริมทรัพย์ จึงจำเป็นต้องรีบให้มีการดำเนินการแก้ไขอย่างทันด่วนที่ และ 2) เนื้อหาสาระของพระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับมีจุดประสงค์เพื่อแก้ไข

⁶⁹ คำวินิจฉัยที่ 1/2541 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ สืบค้นที่

ปัญหาเศรษฐกิจในขณะนั้น จึงทำให้การตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินของรัฐบาลในขณะนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

4.3) การให้เหตุผลและการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตรากฎหมายกู้เงินเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจภายหลังวิกฤตซับไพร์ม(Sub Prime) ในสหรัฐอเมริกา (คำวินิจฉัยที่ 11/2552)

4.3.1) บริบททางการเมืองกับการตรากฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน

คำวินิจฉัยนี้เป็นคำวินิจฉัยที่มีที่มาจากในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรี ได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2552 ซึ่งในขณะนั้น ถ้าหากเราพิจารณาบริบททางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศแล้ว ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจซับไพร์ม (Sub Prime) ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาและวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ได้ลุกลามไปยังประเทศอื่นๆทั่วโลก เช่น กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ญี่ปุ่นและรวมถึงประเทศไทยด้วย ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่เห็นได้ชัดเจน คือ ประเทศไทยส่งออกสินค้าได้น้อยลง เพราะสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเป็นประเทศรายใหญ่ที่นำเข้าสินค้าจากประเทศไทย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐบาลต้องตราพระราชกำหนดกู้เงินฉบับนี้ขึ้น โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ว่า

“โดยที่ได้เกิดวิกฤตการณ์ของระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก และส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของไทยอย่างรุนแรงแม้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่ยังไม่เพียงพอ ประกอบกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐต่ำกว่าที่ประมาณการไว้อย่างมาก ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง แต่เนื่องจากการกู้เงินของรัฐบาลตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดบางประการ ฉะนั้นเพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินในนามของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายหรือลงทุน หรือเพื่อดำเนินมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต่อการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและ โดยที่เป็น

กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้[23]”⁷⁰

โดยสาระสำคัญของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2552 คือ 1) ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามของรัฐบาลไทย เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ และการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้จะต้องมีจำนวนเงินรวมกันไม่เกินสี่แสนล้านบาท และให้อำนาจรัฐบาลในการกู้เงินภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และเงินที่ได้รับจากการกู้เงินนั้น กระทรวงการคลังสามารถนำเงินที่ได้จากการกู้ไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ เพื่อใช้จ่ายหรือลงทุนเพื่อฟื้นฟูหรือเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

4.3.2) คำวินิจฉัยของศาลและการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญประกอบการ

วินิจฉัยคดี

สำหรับผลการตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติว่าพระราชกำหนดดังกล่าวตราขึ้น โดยชอบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระราชกำหนดนี้ที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และพระราชกำหนดนี้ตราขึ้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาว่า พระราชกำหนดนี้ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพราะศาลได้พิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดและสาระสำคัญของตัวบทกฎหมายว่ามีความสอดคล้องกับบริบทความจำเป็นเร่งด่วนทางเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้นหรือไม่ โดยพิจารณาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจ เห็นได้จากข้อความที่ว่า

“ข้อเท็จจริงเป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไปว่า สถานการณ์เศรษฐกิจโลกที่เกิดปัญหาขึ้นส่งผลให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว นอกจากผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยภายนอกแล้ว ปัญหาการเมืองภายในประเทศก็มีความสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจของไทยเกิดภาวะชะลอตัวลงซึ่งส่งผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและผู้ลงทุน ตลอดจนก่อให้เกิดความล่าช้าในการ

⁷⁰ เหตุผลในการประกาศใช้ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2552

ผลักดัน โครงการต่าง ๆ ของทางภาครัฐ จากเหตุความเป็นไปในภาวะของเศรษฐกิจของประเทศไทย ดังกล่าว สรุปที่มาของปัญหาโดยมีที่มาจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจโลกที่ชะลอตัวและชะงักงัน ปัจจัยภายใน ได้แก่ สถานการณ์การเมืองที่ขาดเสถียรภาพซึ่งส่งผลให้ความเชื่อมั่นของนักลงทุนลดลงและเกิดความลังเลในการตัดสินใจที่จะมาลงทุน ทำให้ระบบเศรษฐกิจขาดสภาพคล่องทางการเงิน โดยเฉพาะด้านการส่งออกและรายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่เคยทำรายได้เข้าประเทศสูงสุดกลับมีรายได้ลดลง และสิ่งบ่งชี้ว่าเศรษฐกิจของไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจการเงินโลกและวิกฤติการเมืองภายในประเทศ ได้แก่ มูลค่าการส่งออกของสินค้าไทยหดตัวอย่างรวดเร็ว รายได้จากการท่องเที่ยวลดลง ภาคธุรกิจมีการปิดหรือเลิกกิจการเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หนี้เสียในระบบสถาบันการเงินมีแนวโน้มสูงขึ้น กำลังซื้อสินค้าและบริการของประชาชนโดยรวมลดลง ผลกระทบทั้งหมดทำให้อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) หดตัวลดลงเป็นอันมาก ปัจจัยข้างต้นส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของประเทศ กล่าวคือ รายได้ที่จัดเก็บได้จริงน้อยกว่าประมาณการที่ตั้งเป้าหมายไว้ ทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่องถึงความสามารถในการใช้จ่ายและจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ[2]”⁷¹

นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังได้วางหลักเกณฑ์ว่า กฎหมายที่ตราขึ้นโดยอ้างเหตุผลในเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนอันที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ หมายความว่า “ต้องเป็นกรณีเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขโดยพลัน หรือเป็นที่คาดหมายได้ว่าหากไม่เร่งรีบดำเนินการป้องกันและวางแนวทางการแก้ไขไว้ก่อนย่อมจะทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงยากต่อการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง[2]”⁷² และ

⁷¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2552 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 กรณี พรก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2552 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรค 2 หรือไม่.สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=92&Itemid=210&lang=th. วันที่สืบค้น 7/04/2558.

⁷² คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2552 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 กรณี พรก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2552 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรค 2 หรือไม่.สืบค้นที่

ในคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดกู้เงินของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยให้เหตุผลในเรื่องสถานะเศรษฐกิจที่ซบเซาในช่วงนั้นจากข้อความที่ว่า “เนื่องจากสถานะเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะนั้นมีสถานะตกต่ำ กล่าวคือ มูลค่าการส่งออกลดลง รายได้จากการท่องเที่ยวลดลง ภาคธุรกิจปิดกิจการ ปัญหาอัตราการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และปัญหานี้เสียในระบบสถาบันการเงินที่เพิ่มขึ้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ จึงทำให้รัฐบาลต้องมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจดังกล่าว เช่น มาตรการช่วยเหลือภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มาตรการช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง มาตรการช่วยเหลือเกษตรกร เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้มีมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจไปแล้ว แต่สถานะเศรษฐกิจโลกและสถานะเศรษฐกิจของประเทศยังคงชะลอตัวอย่างต่อเนื่อง จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่จำเป็นมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในการตราพระราชกำหนดกู้เงิน[2]”⁷³

จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2552 ศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินคดีโดยพิจารณาจาก 1) สภาพบริบททางเศรษฐกิจของประเทศไทยและในบริบททางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ว่าในขณะที่รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดนั้น ประเทศต้องประสบปัญหาในทางเศรษฐกิจหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ศาลได้วินิจฉัยว่า รัฐบาลมีเหตุผลในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวคือ ในขณะที่นั้นเกิดปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจจนทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ทั่วโลกประสบปัญหา 2) ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดดังกล่าวตราขึ้นโดยมีความจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากรัฐบาลได้ใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจหลายมาตรการไปแล้ว แต่มาตรการดังกล่าวไม่สามารถที่จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวขึ้น ดังนั้น การตราพระราชกำหนดกู้เงินจึงมีความจำเป็นที่จะต้องตราขึ้น เพื่อนำเงินที่กู้มาดังกล่าวมาแก้ไขฟื้นฟูเศรษฐกิจ

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=92&Itemid=210&lang=th. วันที่สืบค้น 7/04/2558.

⁷³ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2552 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 กรณี พรก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2552 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรค 2 หรือไม่. สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=92&Itemid=210&lang=th. วันที่สืบค้น 7/04/2558.

4.4) การให้เหตุผลและการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตรากฎหมายกู้เงินเพื่อการฟื้นฟูประเทศภายหลังเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี พ.ศ.2554 (คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555)

4.4.1) บริบททางการเมืองกับการตรากฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน

คำวินิจฉัยนี้มีที่มาจากในปี 2554 ได้เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำในเขตภาคกลาง และการท่วมขังของน้ำดังกล่าวได้ท่วมขังเป็นเวลานานถึง 3 เดือน ซึ่งผลจากเหตุการณ์น้ำท่วมทำให้เศรษฐกิจของประเทศประสบปัญหา เนื่องจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่นั้นน้ำได้ท่วมพื้นที่ทำการเกษตรในเขตภาคกลาง ส่งผลให้เกษตรกรได้รับความเสียหายเนื่องจากไม่สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ทันก่อนน้ำท่วม อีกทั้งน้ำยังได้ท่วมพื้นที่เขตอุตสาหกรรมในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดปทุมธานี ส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมไม่สามารถที่จะผลิตสินค้าได้ ดังนั้นเพื่อที่จะบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากน้ำท่วม รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรจึงได้มีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.2555 และพระราชกำหนดปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันเงิน พ.ศ.2555 โดยพระราชกำหนดดังกล่าวมีสาระสำคัญและเหตุผลในการตราพระราชกำหนด ดังนี้

4.4.1.2) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.2555

พระราชกำหนดนี้มีจุดประสงค์ในการตราซึ่งเขียนไว้แนบท้ายพระราชกำหนดมีข้อความว่า “เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทยซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมเริ่มถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศทั้งการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติที่ใกล้จะถึง และการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก และต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทาง และโดยที่การวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศจะต้อง

ดำเนินการอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง เพื่อป้องกันการเกิดภัยพิบัติในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน ซึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินการดังกล่าวจำนวนมาก แต่โดยที่การกู้เงินของรัฐบาลตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดบางประการ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินในนามของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวได้ทันทีในการป้องกันภัยพิบัติล่วงหน้าและเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นตั้งแต่ในขณะนี้⁷⁴

โดยพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.2555 มีสาระสำคัญ คือ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินทั้งจากภายในประเทศและจากต่างประเทศในนามของรัฐบาล เพื่อนำไปใช้จ่ายในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยการกู้เงินดังกล่าวนั้นจะต้องมีจำนวนรวมกันไม่เกินสามแสนห้าหมื่นล้านบาทและรัฐบาลจะกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ได้ไม่เกินวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2556 เพื่อนำไปใช้จ่ายในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ⁷⁵

4.4.1.3) พระราชกำหนดปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันเงิน พ.ศ.2555

พระราชกำหนดนี้ตราขึ้นโดยมีเหตุผลในการตราว่า "เนื่องจากในปี พ.ศ. 2554 ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทย ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมเริ่มถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศทั้งการ

⁷⁴ เหตุผลในการประกาศใช้ ท้ายพระราชกำหนด

⁷⁵ มาตรา 3 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.2555

แก้ไขเยียวยาความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติที่ใกล้จะถึง และการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทาง และแนวทางหนึ่งคือการต้องลดภาระงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ที่เกิดจากการแก้ไขปัญหาวิกฤติของระบบสถาบันการเงินเมื่อปี 2540 โดยจำเป็นต้องปรับปรุงและจัดการระบบการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และไม่เป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลอีกต่อไป สมควรให้มีความหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือจัดการและฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาวิกฤติทางการเงินเมื่อปี 2540 และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนดังกล่าว[25]⁷⁶

และพระราชกำหนดนี้มีสาระสำคัญ คือ การปรับปรุงและจัดการระบบการชำระหนี้เงินกู้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดูแลรักษาและจัดการเงินในบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนเงินกู้ซึ่งใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน[25]⁷⁷

4.4.2) คำวินิจฉัยของศาลและการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญประกอบการวินิจฉัยคดี

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้จะแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.2555 และคำวินิจฉัยที่มีต่อการตราพระราชกำหนด

⁷⁶ เหตุผลในการประกาศใช้ ท้ายพระราชกำหนด

⁷⁷ มาตรา 4 พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2555

ปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันเงิน พ.ศ.2555 ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับศาลได้ตัดสินว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับตราขึ้นเพราะมีความจำเป็นเร่งด่วนจนมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากรัฐบาลได้ใช้มาตรการต่างๆที่มีอยู่ไปก่อนหน้าแล้ว และมาตรการดังกล่าวไม่สามารถบรรลุผลในการแก้ไขปัญหาได้

4.4.2.1) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.2555

ในส่วนของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.2555 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดนี้ตราขึ้นโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะ 1) มีเหตุผลเพื่อความจำเป็นในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความจำเป็นดังกล่าวเป็นความจำเป็นที่ไม่สามารถจะทำการหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากไม่มีวิธีอื่นที่ดีกว่า และ 2) พระราชกำหนดนี้ตราขึ้นเพื่อที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากในขณะที่รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดนี้ สภาวะเศรษฐกิจของประเทศมีปัญหาเนื่องจากเหตุการณ์น้ำท่วมในครั้งนี้อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ภาคธุรกิจ

สำหรับเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลอ้างถึงความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้อ้างถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นแก่ภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเหตุผลดังกล่าวสามารถใช้ในการตราพระราชกำหนดได้ มีความว่า “เนื่องจากปัญหาอุทกภัยดังกล่าวได้สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ ของประเทศไทยอย่างรุนแรง และมีความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะ ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรมที่ถูกน้ำท่วม ซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบทั้งสิ้น 841 โรงงาน ซึ่งโรงงานส่วนใหญ่เป็นแหล่งผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ หากรัฐบาลไม่มีมาตรการป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนชาวไทยและชาวต่างประเทศแล้ว ผู้ประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรมที่อยู่ในพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมอาจตัดสินใจย้ายสถานที่ประกอบกิจการไปอยู่ต่างประเทศอันจะเกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและ

ความมั่นคง ทางเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม (รัฐบาลจึงสามารถตราพระราชกำหนดเพื่อการกู้เงินได้)[3]”⁷⁸

ส่วนในประเด็นที่ว่า พระราชกำหนดนี้ตราขึ้นโดยมีความจำเป็นเร่งด่วนจนไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงจนทำให้ไม่สามารถที่จะตรากฎหมายนี้เป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยว่า “ปัญหาอุทกภัย ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ นับเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศมีผลกระทบต่อทรัพย์สินของประชาชน และระบบของเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยตรงอย่างรุนแรง รัฐบาลได้ใช้ทรัพยากรเพื่อดำเนินการ แก้ไขปัญหาช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรม รวมทั้งปรับปรุงซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน โดยใช้เงินงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ไปเป็นจำนวนมาก แม้รัฐบาลมีพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ (ที่ผ่านมา) เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาเพื่อฟื้นฟูบูรณะประเทศ โดยเฉพาะการตั้งงบประมาณรายจ่ายในงบกลาง จำนวน ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท และในส่วนเงินสำรองจ่ายฉุกเฉิน จำนวน ๖๖,๐๐๐ ล้านบาท ที่ตั้งไว้ที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นั้น รัฐบาลได้อนุมัติเงินบางส่วน ของงบประมาณดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ประสบอุทกภัยเป็นการเฉพาะหน้าไปแล้ว[3]”⁷⁹

⁷⁸ คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.2555 และพระราชกำหนดปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน พ.ศ.2555 มีความฉุกเฉินเร่งด่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสองหรือไม่. สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=480&Itemid=94&lang=th&limitstart=10. วันที่สืบค้น 13/08/2558

⁷⁹ คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.2555 และพระราชกำหนดปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน พ.ศ.2555 มีความฉุกเฉินเร่งด่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสองหรือไม่. สืบค้นที่

อีกทั้งจะให้รัฐบาลเพิ่มวงเงินขาดดุลงบประมาณอีกจำนวน ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ก็ไม่สามารถกระทำได้เพราะล่วงเลยระยะเวลาที่หน่วยงานต้องส่งค่าของงบประมาณ ให้สำนักงบประมาณ และเกินกรอบวงเงินและประมาณการรายจ่ายประจำปีที่กำหนดไว้ หรือจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ (เพิ่มเติม) ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มีการใช้ระยะเวลาพิจารณาค่อนข้างนานไม่ทันต่อสถานการณ์ที่รัฐบาลต้องดำเนินการป้องกันภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัยโดยเร่งด่วน ซึ่งมีสัญญาณบ่งชี้ว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ประเทศไทยอาจเกิดวิกฤตมหาอุทกภัยขึ้นอีก การที่รัฐบาลจัดให้มีการดำเนินการเพื่อวางระบบ บริหารจัดการน้ำตามยุทธศาสตร์การบริหารเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาแบบบูรณาการและยั่งยืน ที่จะต้องใช้เงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงเป็นการสร้างความเชื่อมั่น ในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุนที่อยู่ในพื้นที่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ และเป็นการป้องกันภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในเวลาอันใกล้จะถึง[37]⁸⁰

4.4.2.2) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อพระราชกำหนดปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันเงิน พ.ศ.2555

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำตัดสินว่า การตราพระราชกำหนดปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันเงิน พ.ศ.2555

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=480&Itemid=94&language=th&limitstart=10. วันที่สืบค้น 13/08/2558

⁸⁰ คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.2555 และพระราชกำหนดปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันเงิน พ.ศ.2555 มีความถูกต้อง เร่งด่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสองหรือไม่. สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=480&Itemid=94&language=th&limitstart=10. วันที่สืบค้น 13/08/2558

เป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า ในช่วงปี 2541 ได้มีการตราพระราชกำหนดเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินมาช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันเงิน โดยมีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสมไม่สามารถนำส่งกำไรเพื่อชำระต้นเงินกู้หนี้ที่ค้างชำระจากการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินเมื่อปี 2540 มีจำนวนถึง 1,140,000 ล้านบาท เพราะฉะนั้นจึงเป็นการสมควรที่จะต้องมีการแก้ไขการบริหารจัดการหนี้เงินกู้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะรัฐบาลชุดปัจจุบันมีความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินเพิ่มเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในปี 2554 ซึ่งทำให้รัฐบาลมีภารกิจเร่งด่วนในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ เช่น การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน การซ่อมแซมทรัพย์สินที่เสียหาย การเร่งฟื้นฟูอาชีพและอุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหาย การลงทุนในระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งหากไม่เร่งดำเนินการจะส่งผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศและยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง

และที่สำคัญที่สุด ถ้าหากไม่มีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ แต่ยังคงให้ชำระหนี้ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยตามที่กฎหมายบริหารเงินกู้ฉบับเดิมกำหนดไว้ จะไม่สามารถกำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้ให้แล้วเสร็จได้ เนื่องจากปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสม หากมีการปรับปรุงการบริหารจัดการหนี้ตามพระราชกำหนดนี้ก็จะสามารถประมาณการระยะเวลาในการชำระหนี้ทั้งหมดได้ เพราะได้มีการกำหนดแหล่งเงินที่เรียกเก็บจากสถาบันการเงินในจำนวนเงินที่แน่นอนพอสมควรที่จะนำมาคาดการณ์ระยะเวลาการชำระหนี้[3]⁸¹

สรุป คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5-7/2555

จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินคดีโดยพิจารณาจากองค์ประกอบสององค์ประกอบ กล่าวคือ 1) พระราชกำหนดนี้ตราขึ้นด้วยเหตุผลในด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือไม่ โดยศาลจะพิจารณาจากสภาพบริบททางเศรษฐกิจการเมืองว่า เหตุผลการตราพระราชกำหนดดังกล่าวสอดคล้องกับสภาวะการณ์ในขณะนั้นหรือไม่ 2) ศาลจะพิจารณาว่า พระราชกำหนดที่ตราขึ้นมีความจำเป็นเร่งด่วนในทางเศรษฐกิจหรือไม่ โดยในการนี้ศาลจะพิจารณาจากการใช้มาตรการต่างๆของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจว่า รัฐบาลใช้มาตรการทั้งหมดที่มีอยู่ในอำนาจหน้าที่ไปหมดแล้วหรือไม่ และการที่รัฐบาลจะตราพระราช

⁸¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5-7/2555

กำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาในทางเศรษฐกิจได้นั้น รัฐบาลจะต้องใช้เป็นวิธีการสุดท้ายในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ เพราะไม่มีมาตรการอื่นที่ดีกว่า

4.5) การให้เหตุผลและการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตรากฎหมายกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งในระบบราง (คำวินิจฉัยที่ 3-4/2557)

4.5.1) บริบททางการเมืองกับการตรากฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน

ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งในระบบรางต่อรัฐสภา โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากการที่พรรคเพื่อไทยได้หาเสียงต่อประชาชนในการเลือกตั้ง เมื่อปี 2554 ดังนั้น เมื่อรัฐบาลพรรคเพื่อไทยที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีเข้ามาบริหารประเทศจึงได้ดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งหนึ่งในนโยบายสำคัญที่ทางพรรคเพื่อไทยได้หาเสียงต่อประชาชนในการเลือกตั้ง คือ การก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงและการพัฒนารถไฟรางคู่ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลไม่มีเงินเพียงพอที่จะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมได้ ด้วยเหตุนี้ทางรัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติเพื่อการกู้เงินฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้จะแตกต่างกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่หยิบยกมาศึกษาก่อนหน้านี้ กล่าวคือ ไม่ใช่การตราพระราชกำหนดกู้เงินเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นกรณีจำเป็นอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ แต่เป็นการตราพระราชบัญญัติเพื่อการกู้เงินในกรณีจำเป็นเร่งด่วน โดยไม่ทำตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่รัฐบาลจะต้องกระทำในภาวะปกติ

สำหรับเหตุผลในการยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเหตุผลที่สำคัญ คือ “การพัฒนา ระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมของประเทศขนาดใหญ่จำเป็นต้องดำเนินการให้มีความเชื่อมโยงกัน และต้องดำเนินการหลายปีกว่าจะสิ้นสุดโครงการ ดังนั้น เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งขนาดใหญ่ให้แล้วเสร็จและทันต่อการพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชน การดำเนินการจึงมีความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากและมีแหล่งเงินที่แน่นอนที่จะนำมาใช้จ่ายอย่างต่อเนื่อง โดยมีการวางแผนการเงินระยะยาวที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ ซึ่งจะช่วยในการวางแผนในการหาแหล่งเงินทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเสริมสร้าง

ความมั่นใจของภาคเอกชนที่จะสามารถเข้าถึงข้อมูลการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาล [26]”⁸²

4.5.2) การวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ..... ตราขึ้นเพราะมีเหตุแห่งความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่

ก่อนที่ศาลจะได้พิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นเพราะเหตุแห่งความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ถือว่า “เป็นเงินแผ่นดิน” ที่จะต้องจัดทำขึ้นภายใต้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ การเงิน การคลัง แต่เมื่อรัฐบาลไม่ได้ดำเนินการกู้เงินให้เป็นไปตามกฎหมายที่ว่าด้วยงบประมาณ การเงิน การคลัง รัฐบาลจะต้องมีความจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้นจึงจะสามารถตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินเป็นการเฉพาะได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 ที่บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” เพราะฉะนั้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาต่อว่า ร่างพระราชบัญญัติกู้เงินฉบับนี้มีความจำเป็นเร่งด่วนจนมีอาจหลีกเลี่ยงหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาความจำเป็นเร่งด่วนโดยพิจารณาจากเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่า มีความจำเป็นเร่งด่วนจนไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ โดยในคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาจากเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ว่า “มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อนำไปดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และ รองรับการพัฒนาประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี ๒๕๕๘ อันมีผลเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อการลงทุนของภาคเอกชนว่าโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศไทยจะสามารถดำเนินการสร้างแล้วเสร็จอย่างแน่นอน เนื่องจากการใช้เงินในระบบงบประมาณปกติมีข้อจำกัด

⁸² กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,ความเป็นมาและขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.(กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557),หน้า 1.

หลายประการ ทำให้การดำเนินโครงการขาดความต่อเนื่องและอาจทำให้โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งตามยุทธศาสตร์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดำเนินการไม่สำเร็จตามเป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนด จึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเพื่อใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณด้วยวิธีพิเศษ”

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน ศาลรัฐธรรมนูญจึงตัดสินคดีว่า การกู้เงินของรัฐบาลเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมมีความจำเป็นเร่งด่วน แต่ความจำเป็นเร่งด่วนดังกล่าวนั้นไม่ถึงขั้นที่จะไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้ เพราะ “ผู้แทนคณะรัฐมนตรีตอบข้อซักถามของศาลรัฐธรรมนูญยอมรับว่า ความจำเป็นต้องมีโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ถึงขนาดที่ต้องตราพระราชกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๔ แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนต่อเศรษฐกิจ ในระดับหนึ่งที่ไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณปกติได้เท่านั้น” นอกจากนี้แล้วศาลรัฐธรรมนูญยังได้ให้เหตุผลอีกว่า รัฐบาลมีทางเลือกอื่นในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งทางเลือกดังกล่าวเป็นทางเลือกที่ดีกว่าการตราพระราชบัญญัติกู้เงิน เช่น วิธีการงบประมาณตามปกติโดยอาศัยวิธีการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 21 หรือการให้เอกชนร่วมลงทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ด้วยเหตุผลนี้ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินดังกล่าวจึงตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ[27]⁸³

จะเห็นได้ว่าในการพิจารณาคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไป เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตราขึ้นโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง และงบประมาณ กล่าวคือ รัฐบาลไม่สามารถตราพระราชบัญญัติกู้

⁸³ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7 /04/2558.

เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมได้ เนื่องจากการกู้เงินของรัฐบาลจะต้องทำตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยกฎหมายวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เท่านั้น เพราะการกู้เงินของรัฐบาลมิได้มีความจำเป็นเร่งด่วนจนมีอาจหลีกเลี่ยงได้ กล่าวคือ ถึงแม้ว่ารัฐบาลมีความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงระบบการคมนาคมจากระบบถนนไปสู่ระบบราง แต่มิใช่ความจำเป็นเร่งด่วนที่ถึงขนาดว่า ถ้าไม่ตราพระราชบัญญัติกู้เงินฉบับนี้ จะทำให้สถานะเศรษฐกิจของประเทศเกิดความเสียหายอย่างหนัก ซึ่งเราจะพบว่า ถึงแม้ว่าการตัดสินใจครั้งนี้จะเป็นการพิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฉบับนี้ ตราขึ้นโดยชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามมาตรา 169 ที่รัฐบาลมีความจำเป็นเร่งด่วนจนไม่สามารถที่จะใช้วิธีการกู้เงินตามกฎหมายการคลังงบประมาณ ในคดีนี้ศาลได้วินิจฉัยในเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนโดยการนำหลักเกณฑ์ในการตีความพระราชกำหนดมาใช้ กล่าวคือ 1) ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความจำเป็นเร่งด่วนในทางเศรษฐกิจหรือไม่ และ 2) ความจำเป็นที่ต้องตราร่างพระราชบัญญัตินี้ ถ้าไม่ตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติอย่างร้ายแรง

4.6) วิเคราะห์ผลการศึกษาคำแนวทาง Legal Model

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องการตรากฎหมายเพื่อการกู้เงิน ที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบในคดีที่เป็นข้อเท็จจริงเดียวกัน และพิพาทบทนหลักกฎหมายเดียวกัน เราจะพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีโดยยึดหลักกฎหมายตามแนวทาง Legal Model เฉพาะในคดีที่ 1/2541 คดีที่ 11/2552 และคดีที่ 5-7/2555 เท่านั้น แต่ในคดีที่ 3-4/2557 ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยคดีโดยยึดตัวบทตามรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้จาก เมื่อนำคำวินิจฉัยในคดีที่ 3-4/2557 มาศึกษาเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยก่อนหน้า เราจะพบว่า ในคำวินิจฉัยของศาลในคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินคดีไปในทิศทางที่แตกต่างกับคดีที่ 1/2541 คดีที่ 11/2552 และคดีที่ 5-7/2555 โดยทั้งสามคดีนั้นศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีให้การตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินของรัฐบาลชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ในคดีที่ 3-4/2557 ศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินให้การตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งที่ในคดีอื่นๆที่นำมาศึกษา ศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินคดีให้การตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นว่า ในคดีที่ 3-4/2557 ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ตัดสินคดีโดยยึดหลักกฎหมายตามแนวทาง Legal Model ดังนั้นในคดีนี้จึงมีปัจจัยอื่นที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกฎหมาย(Non-Legal Model) เข้ามาเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

และที่สำคัญที่สุดเราจะพบว่า ถึงแม้ในคดีทั้งสี่จะเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับการตรา
กฎหมายเพื่อการกู้เงินของรัฐบาลในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเช่นกัน แต่เมื่อดูตัวบทกฎหมาย
รัฐธรรมนูญแล้ว เราจะพบว่า ตัวบทในรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการวินิจฉัยคดีที่ 3-4/2557 คือ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 **“การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำ ได้
ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็น
เร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้”** ซึ่งตัวบทดังกล่าวแตกต่างกับตัวบทของรัฐธรรมนูญที่ศาลได้
วินิจฉัยในคดีที่ 11/2552 และ คดีที่ 5-7/2555 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2550 มาตรา 184 **“ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัย ของประเทศความปลอดภัย
สาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของ ประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
พระมหากษัตริย์จะทรงตรา พระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”** และในวรรค
สองของมาตราเดียวกัน ความว่า **“การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อ
คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”**

เมื่อพิจารณาจากตัวบทของรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการวินิจฉัยคดีในคดีที่ 3-4/2557 จะ
แตกต่างกับตัวบทในคดีที่ 11/2552 และคดีที่ 5-7/2555 กล่าวคือ ในคดีที่ 3-4/2557 การที่รัฐบาลจะ
ตรากฎหมายที่เป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เมื่อมีกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน แต่ในคดีที่
11/2552 และคดีที่ 5-7/2555 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการตรากฎหมายในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิ
อาจที่จะหลีกเลี่ยงได้ จะเห็นได้ว่า ความจำเป็นเร่งด่วนตามที่ศาลจะต้องวินิจฉัยตามคดีที่ 3-4/2557
กับคดีที่ 11/2552 และ 5-7/2555 มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในคำ
วินิจฉัยที่ 3-4/2557 จะต้องเป็นการวินิจฉัยในเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น แต่ในคดีที่ 11/2552
และคดีที่ 3-4/2557 จะต้องเป็นการวินิจฉัยในเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนจนมิอาจที่จะหลีกเลี่ยงได้

แต่เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว เรากลับพบว่า ในคดีที่ 3-4/2557
ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยคดีนอกเหนือจากตัวบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2550 มาตรา 169 ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยได้เพียงแต่ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระ
ทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่งระบบราง พ.ศ. มีความ
จำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ ตามมาตรา 169 แต่ในการวินิจฉัยคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญกลับไปวินิจฉัยคดีโดย
มองว่า กรณีนี้เป็นเรื่องของความจำเป็นเร่งด่วนจนมิอาจที่จะหลีกเลี่ยงได้ซึ่งเป็นเรื่องของการตรา

พระราชกำหนดในสถานการณ์ที่มีวิกฤตทางเศรษฐกิจตามมาตรา 184 ดังนั้นการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557 ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยคดีตามกฎหมาย(Non-Legal Model) เพราะในความเป็นจริงแล้วการตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินของรัฐบาลในคดีนี้ เป็นเรื่องของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ไม่สามารถจัดทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องมีการตราเป็นกฎหมายเพื่อการกู้เงินเพื่อให้ทันปีงบประมาณดังกล่าว อีกทั้งในการวินิจฉัยคดีในคดีที่ 3-4/2557 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีโดยไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เห็นได้จากไม่มีตัวบทแห่งรัฐธรรมนูญในมาตราใดที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 169 เหมือนเช่นการตรวจสอบการตราพระราชกำหนด ตามมาตรา 184 แสดงให้เห็นว่า ในคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยไม่มียึดตัวบทรัฐธรรมนูญ[28] ⁸⁴

เราจะเห็นได้จากคดีที่ 1/2541 คดีที่ 11/2552 และคดีที่ 5-7/2555 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีขั้นตอนในการวินิจฉัยคดี ดังนี้

- 1) ศาลจะพิจารณาว่า เหตุผลในการตรากฎหมายนั้นมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ ศาลจะพิจารณาจากบริบททางเศรษฐกิจของประเทศว่ามีปัญหาอย่างไรบ้าง ในกรณีของการตราพระราชกำหนดกู้เงินนั้น ปรากฏว่า รัฐบาลมีเหตุจำเป็นที่จะต้องกู้เงินเนื่องจากประเทศไทยเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในปี 2540 ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจจนทำให้รัฐบาลในขณะนั้นประกาศลอยตัวค่าเงินบาทอย่างกะทันหัน ส่งผลให้ภาคธุรกิจการเงินต้องเป็นหนี้เพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าจากการที่เงินบาทอ่อนตัว ในปี 2552 ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดส่งออกรายใหญ่ของไทย ส่งผลให้ประเทศไทยส่งออกสินค้าไปยังสหรัฐอเมริกาได้น้อยลง และอุตสาหกรรมที่เน้นการส่งออกต้องปิดกิจการ และในปี 2554 เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ภาคเศรษฐกิจทั้งภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม กล่าวคือ น้ำได้ท่วมพื้นที่การเพาะปลูกและพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมเป็นเวลานาน จะเห็นได้ว่า การตราพระราชกำหนดกู้เงินทั้งสามครั้งมีความจำเป็นเร่งด่วน

⁸⁴วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ศาลยึดประเทศ intelligence 15-03-2557

[ออนไลน์],15 กรกฎาคม 2559,แหล่งที่มา <https://www.youtube.com/watch?v=GTBodyBzrFM>

- 2) ศาลจะพิจารณาว่า ถ้ากฎหมายกู้เงินมีความจำเป็นเร่งด่วนตามข้างต้นจริง ศาลจะพิจารณาต่อไปว่า ความจำเป็นเร่งด่วนดังกล่าวนั้นไม่มีทางอื่นที่จะสามารถหลีกเลี่ยงได้ กล่าวคือ รัฐบาลไม่มีวิธีการอื่นในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจหรือได้ใช้มาตรการอื่นๆ ไปหมดแล้ว จนเหลือวิธีการตรากฎหมายเพื่อกู้เงินเป็นวิธีการสุดท้าย จะเห็นได้ว่า การตราพระราชกำหนดกู้เงินทั้งสามฉบับปรากฏว่า รัฐบาลได้ใช้มาตรการอื่นๆ ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจมาก่อนแล้ว เมื่อมาตรการดังกล่าวไม่เพียงพอจึงมีการตราพระราชกำหนดกู้เงิน เช่น คำวินิจฉัยที่ 1/2541 รัฐบาลได้ใช้มาตรการหลายมาตรการ ได้แก่ การรับประกันสิทธิที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนด การระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินประเภทบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์มากกว่าสองในสามบริษัท คำวินิจฉัยที่ 11/2552 รัฐบาลได้ใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ คือ มาตรการช่วยเหลือภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มาตรการช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง มาตรการช่วยเหลือเกษตรกร และคำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 รัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณและเงินสำรองฉุกเฉินเพื่อเยียวยาปัญหาน้ำท่วมไปแล้ว จากเหตุผลดังกล่าวพระราชกำหนดในการกู้เงินทั้งสามคำวินิจฉัยจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

แต่เมื่อมาพิจารณาการวินิจฉัยคดีที่ 3-4/2557 เราจะพบว่า ในคดีนี้ศาลได้มีแนวทางการวินิจฉัยที่คล้ายคลึงกับคดีที่กล่าวมาข้างต้น โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า รัฐบาลมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะกู้เงินเพื่อการพัฒนาาระบบการคมนาคมขนส่ง แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลไม่ได้ใช้มาตรการก่อนหน้าในการแก้ไขปัญหาความจำเป็นเร่งด่วน ด้วยเหตุนี้ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้การตรากฎหมายกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากผลคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้เป็นที่ชี้ให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีที่ 3-4/2557 โดยไม่ยึดตัวบทกฎหมายตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 เพราะในคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายเพื่อการกู้เงินฉบับนี้มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับไปตีความว่าร่างกฎหมายเพื่อการกู้เงินฉบับนี้มีความจำเป็นเร่งด่วนจนมีอาจที่จะหลีกเลี่ยงที่จะตรากฎหมายนี้ได้ ด้วยเหตุนี้คำวินิจฉัยในคดีที่ 3-4/2557 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีไม่เป็นไปตามแนวทางของ Legal Model แต่สำหรับคดีที่ 1/2541 คดีที่ 11/2552 และคดีที่ 5-7/2555 ศาลรัฐธรรมนูญมีรูปแบบคำวินิจฉัยที่เป็นไปตาม Legal Model

4.7) สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาเปรียบเทียบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินของรัฐบาล เราจะพบว่า รูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวมีลักษณะ ดังนี้ คือ 1) ในคดีที่ 1/2541 คดีที่ 11/2552 และคดีที่ 3-4/2557 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยคดีเป็นไปตามแนวทาง Legal Model เพราะศาลได้วินิจฉัยคดีเป็นไปตามตัวบทกฎหมาย โดยจะเห็นได้จากทั้งสามคดีมีข้อเท็จจริงเดียวกัน ศาลได้วินิจฉัยคดีไปในทิศทางเดียวกัน และ 2) ในคดีที่ 3-4/2557 ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินเพื่อพัฒนารถไฟความเร็วสูง เราจะพบว่า ในคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยคดีโดยยึดตัวบทกฎหมาย โดยเห็นได้ชัดเจนจากในคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยคดีนอกเหนือจากที่ตัวบทกฎหมายได้กำหนดไว้ กล่าวคือ ในคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตีความว่า การตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินของรัฐบาลมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ ตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่อย่างไรก็ตามศาลได้วินิจฉัยคดีนี้โดยขยายนิยามของคำว่า “ความจำเป็นเร่งด่วน” ให้กลายเป็น “ความจำเป็นเร่งด่วนจนมีอาจที่จะหลีกเลี่ยงได้” ตามมาตรา 184 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จะเห็นได้ว่าในคำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยคดีโดยยึดหลักกฎหมาย เป็นการแสดงให้เห็นว่า Legal Model ไม่ใช่ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของศาล แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยอื่นที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกฎหมายส่งผลต่อการตัดสินใจของศาล เป็นการชี้ให้เห็นว่าการตัดสินใจของศาลมีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ปัจจัยในเรื่องการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์และปัจจัยในเรื่องทัศนคติส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยคดีของศาล ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำคำวินิจฉัยในคดีที่ 3-4/2557 ซึ่งเป็นคดีที่ศาลไม่ได้ตัดสินใจตามแนวทาง Legal Model มาศึกษาว่า รูปแบบคำวินิจฉัยในคดีดังกล่าวมีลักษณะอย่างไร

บทที่ 5

ปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกฎหมายที่ส่งผลต่อคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ

5.1) บทนำ

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามแนวทาง Legal Model ในบทที่ 4 เรา จะพบว่า การวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่ 3-4/2557 เป็นการวินิจฉัยคดีที่ไม่ได้เป็นไป ตามแนวทาง Legal Model ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557 มาทำการศึกษาในแบบกรณีศึกษาหนึ่งกรณี (Single Case Study) โดยการศึกษาคำวินิจฉัย นี้จะพิจารณาว่า ปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกฎหมาย (Legal Model) ส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาล หรือไม่ อันได้แก่ 1) การศึกษาว่าทัศนคติส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่งผลต่อคำตัดสินคดี ของศาลหรือไม่ (Attitudinal Model) โดยจะพิจารณาจากการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยของตุลา การศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเหตุผลดังกล่าวนั้นต้องไม่ใช่การให้เหตุผลในทางกฎหมายแต่เป็นการเสนอ ความคิดเห็นในทางนโยบายสาธารณะ และ 2) จะเป็นการศึกษาว่าการตัดสินคดีของศาล รัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการตัดสินใจในเชิงกลยุทธ์ ตามแนวทาง (Strategic Model) หรือไม่ ใน กรณีนี้จะพิจารณาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะผู้ให้ความเห็นชอบกับนโยบายสาธารณะที่ รัฐบาลเป็นผู้กำหนด

ดังนั้น บทที่ 5 จึงเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือปัจจัยทางกฎหมายโดยใช้ ตัวแบบ attitudinal model และ strategic model ผู้วิจัยมีข้อโต้แย้งว่า นอกจากปัจจัยทางกฎหมาย (legal model) จะเป็นปัจจัยหลักในการตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ปัจจัยอื่นๆที่ไม่ใช่ปัจจัยทาง กฎหมายก็อาจส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน กล่าวคือ ในการศึกษาทัศนคติ ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมุมมอง attitudinal model พบว่า มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียง สามท่านที่เขียนคำวินิจฉัยส่วนตนที่เปิดเผยให้เห็นทัศนคติส่วนตัวที่มีต่อการที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นำเสนอร่างกฎหมายกู้เงินเพื่อพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม ขนส่งในระบบรางต่อรัฐสภา ได้แก่ นายจรูญ ภักดีธนากุล นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ และนายสุพจน์ ไข่มุกด์ และในการศึกษาตามแนวทาง strategic model พบว่า ในคำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วน ตนในคดีนี้มีการหยิบยกความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์มาประกอบการตัดสิน แสดงให้

เห็นว่า ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์อาจส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของศาลรัฐธรรมนูญ

บทที่ 5 กรณีศึกษาที่ใช้ในบทนี้ ได้แก่ ในการวิเคราะห์ตามแนวทางการศึกษา attitudinal model และ strategic model ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557 จะวิเคราะห์ข้อมูลโดย 1) ในการศึกษาตามแนวทาง attitudinal model จะเป็นการศึกษาความคิดเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในคำวินิจฉัยส่วนตน โดยพิจารณาจากข้อความที่ปรากฏในคำวินิจฉัยส่วนตนที่ไม่ใช่การให้เหตุผลทางกฎหมาย แต่เป็นการแสดงความคิดเห็นที่มีต่อการกู้เงินของรัฐบาล และ 2) ในการศึกษาตามแนวทาง strategic model จะเป็นการศึกษาคำวินิจฉัยของศาล เพื่อวิเคราะห์ว่าความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์จะส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของศาลหรือไม่ ซึ่งผลการศึกษาที่ได้มีดังต่อไปนี้

5.2) บทบาทของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ในการให้ความเห็นทางวิชาการต่อศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษาตามแนวทางการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Model)

การศึกษาตามแนวทางการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์เป็นแนวทางการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของศาลในฐานะผู้ให้ความเห็นชอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาล โดยการศึกษาตามแนวทางนี้จะมองว่าการตัดสินใจของศาลเป็นผลมาจากแรงกดดันทางการเมืองของสถาบันการเมืองอื่นๆ ทั้งสถาบันการเมืองที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น แรงกดดันทางการเมืองจากฝ่ายนิติบัญญัติ แรงกดดันทางการเมืองผ่านทางมติมหาชน (Public Opinion) ตลอดจนแรงกดดันทางการเมืองที่เกิดจากผู้พิพากษาในศาลด้วยกัน ซึ่งการศึกษาตามแนวทางการศึกษานี้จะทำให้เราทราบว่า เพราะเหตุใดศาลจึงตัดสินใจเลือกกระทำหรือไม่เลือกกระทำกรณียุติคดีอย่างหนึ่ง ซึ่งการตัดสินใจดังกล่าวนี้ไม่สามารถที่จะอธิบายได้ด้วยเหตุผลทางกฎหมาย (Legal Model) และไม่สามารถที่จะอธิบายได้ด้วยเหตุผลในเรื่องทัศนคติส่วนตัวของผู้พิพากษา (Attitudinal Model) เนื่องจากเหตุผลในการตัดสินใจดังกล่าวมาจากสถาบันการเมืองอื่นๆ ที่มากดดันการตัดสินใจของศาล โดยเราจะพบว่าในการตัดสินใจของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่ 3-4/2557 เราจะพบว่า ความคิดเห็นทางวิชาการของนักเศรษฐศาสตร์ส่งผลกระทบต่อตีความกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้เพราะในกระบวนการไต่สวนคดีของศาลรัฐธรรมนูญได้มีการเชิญผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์และสาขาอื่นๆที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำแก่ศาลว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฉบับนี้เป็น “เงินแผ่นดิน” หรือไม่ โดยผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่เข้ามาให้การในศาลนั้นจะมีทั้งฝ่ายที่เป็นข้าราชการประจำและฝ่ายที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ 1) นายพิสิฐ ลี้อาธรรม อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และปัจจุบันดำรงตำแหน่งคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2) นายทะนง พิทยะ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และอดี้อาจารย์ประจำคณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 3) นางสาวประพิร์ อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 4) นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล แต่ในส่วนของนักเศรษฐศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสาขาอื่นที่เป็นข้าราชการประจำ คือ 1) นางสาวจุฬารัตน์ สุธีธร ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ 2) นายสมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ 3) นางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง โดยเราจะพบว่า ความคิดเห็นทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านี้ส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องการตีความความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” กล่าวคือ เราจะพบว่า ในคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญและในคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการมีการกล่าวอ้างความคิดเห็นทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านี้

5.2.1) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

5.2.1.1) ความคิดเห็นของนายพิสิฐ ลี้อาธรรม อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นายพิสิฐ ลี้อาธรรม มีความเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติในเรื่องวินัยการเงินการคลังก็เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินในโครงการประชานิยมมากเกินไป ซึ่งส่งผลให้เกิดการขาดดุลการคลังที่มากเกินไปเพราะวินัยการคลังที่หละหลวม จะส่งผลให้เกิดการทุจริตและหนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มสูงขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องวินัยการเงินการคลังและงบประมาณเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐบาล สำหรับในกรณีร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมของประเทศ นายพิสิฐ ลี้อาธรรม เห็นว่า ไม่มีกฎหมายใด

ให้คำนิยามของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ดังนั้น นายพิสิฐ ลี้อาธรรมจึงเสนอความเห็นว่า “เงินแผ่นดิน” คือ เงินของประเทศจากทุกบัญชีไม่ว่าจะได้มาจากการกู้เงินหรือการเก็บภาษีอากรก็ตาม เพราะเมื่อมีการกู้เงินเสร็จแล้วก็ย่อมมีการนำเงินจากการกู้มาใช้เช่นเดียวกับเงินภาษีอากร ดังนั้น การตีความว่าเงินกู้ของรัฐบาล ไม่ใช่เงินแผ่นดินก็เหมือนกับการตีความว่าภาษีอากรไม่ใช่เงินแผ่นดิน เพราะฉะนั้นร่างพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นการตรากฎหมายเพื่อใช้จ่ายเงินแผ่นดิน[27]⁸⁵

นอกจากนี้ นายพิสิฐ ลี้อาธรรม ยังมองว่า การกู้เงินของรัฐบาลเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมมีสาระสำคัญที่ดีเพราะเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน แต่อย่างไรก็ตามโครงการพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งดังกล่าวเป็นโครงการขนาดใหญ่ จึงต้องมีการศึกษาและออกแบบเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งจะต้องใช้เวลาหลายปี ไม่ใช่เร่งรีบดำเนินการโดยข้ามขั้นตอนและกระบวนการกลั่นกรองตรวจสอบ ในส่วนของการหรือการหาแหล่งเงินทุนในการก่อสร้างควรกระทำเท่าที่จำเป็นและสอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจของประเทศ โดยกระทรวงการคลังควรกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังที่มีความชัดเจน อีกทั้งการกู้เงินก้อนใหญ่ในทันทีทันใด จะผิดหลักการที่ดี ในการบริหารโครงการลงทุนขนาดใหญ่และเพิ่มความเสี่ยงทางการคลังให้มากยิ่งขึ้น[27]⁸⁶

⁸⁵ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่.สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7 /04/2558.

⁸⁶ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่.สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7 /04/2558.

และที่สำคัญที่สุดนายพิสิฐ ลี้อาธรรมยังได้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากนโยบายการกู้เงินของรัฐบาลว่าจะก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ เพราะต้องมีการนำเข้าสินค้าและวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างระบบแรงดันไฟฟ้าความเร็วสูงเป็นจำนวนมาก อันส่งผลให้เกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและขาดดุลค่าเงินบาท ซึ่งจะทำให้ประเทศเกิดวิกฤตการณ์ และถ้าหากว่าพระราชบัญญัตินี้ตกไป ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะไม่สามารถรถไฟความเร็วสูงและระบบการขนส่งได้ เพราะรัฐบาลยังสามารถอาศัยวงเงินงบประมาณและวงเงินกู้ รวมทั้งวงเงินที่ค้าประกันเพื่อก่อนนี้ผูกพันในการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยทำอย่างรอบคอบและค่อยเป็นค่อยไปตามกฎหมายวิธีงบประมาณและตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ[27]⁸⁷

5.2.1.2) นายทะเบียน พิชยะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และอดี้อาจารย์ประจำคณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

มีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการกู้เงินจำนวนถึงสองล้านล้านบาทภายในระยะเวลาเจ็ดปี ซึ่งไม่ใช่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน โดยเป็นการแยกเงินลงทุนในโครงการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานออกจากวิธีการงบประมาณปกติ โดยรัฐบาลให้เหตุผลว่าเพื่อความคล่องตัวและความต่อเนื่องของโครงการ ซึ่งในประเด็นนี้นายทะเบียน พิชยะ ไม่เห็นด้วยกับการไม่ใช้กฎหมายวิธีการงบประมาณ เพราะประเทศไทยยังมีปัญหาความเสี่ยงทางการเงินที่เกิดขึ้นจากผลกระทบในการรักษาระดับเพดานหนี้ ไม่ให้เกินร้อยละ 60 เนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจโลกที่ไม่แน่นอนและอัตราดอกเบี้ยที่มีแนวโน้มจะสูงขึ้นในอนาคต รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจที่ต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และหากการตราพระราชบัญญัตินี้สามารถกระทำได้อย่างส่งผลให้การลงทุนของรัฐในอนาคตไม่สามารถกระทำได้

⁸⁷ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7 /04/2558.

อีก และจะมีการตรากฎหมายในทำนองเดียวกันเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการตามระบบงบประมาณปกติอีกต่อไป[27]⁸⁸

5.2.1.3) นางสาวประพิร อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

มีความเห็นว่า การกู้เงินของรัฐบาลมีลักษณะเป็น “เงินแผ่นดิน” โดยได้เทียบเคียงความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” จากพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ที่ได้นิยามคำว่า “ตรวจสอบ” ไว้ว่า “เงินที่หน่วยรับตรวจได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือ ต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจบัญชี ตรวจสอบการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงินทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ตรวจ ทั้งนี้ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจ หรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหาร การเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็น แก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย[27]”⁸⁹

⁸⁸ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่.สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7/04/2558.

⁸⁹ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่.สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7/04/2558.

ด้วยเหตุนี้นางสาวประไพร์ อังกินันท์ จึงได้ให้คำนิยามในเรื่อง “เงินแผ่นดิน” ไว้ว่า เงินแผ่นดิน คือ บรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน และผลประโยชน์ต่างๆ ที่อยู่ในความครอบครองหรือรับผิดชอบของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ได้รับมาเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะมาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานรัฐ ไม่ว่าจะเงินรายได้นั้นๆ จะต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินหรือไม่ต้องส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินก็ตาม เพราะฉะนั้น นิยามของคำว่า “เงินแผ่นดิน” คือ เงินรายได้ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินตามกฎหมาย และเงินรายได้ที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินตามกฎหมาย เพราะฉะนั้นเมื่อเงินกู้เป็นเงินแผ่นดินจำเป็นต้องมีการตรวจสอบตามกฎหมาย วินัยการเงิน การคลัง และงบประมาณ เพื่อที่จะทำให้การใช้จ่ายเงินของรัฐเกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ และที่สำคัญที่สุดนางสาวประไพร์ อังกินันท์ ยังได้ให้ความเห็นว่า การดำเนิน โครงการพัฒนาระบบการขนส่งของรัฐบาล หากจัดทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การควบคุมตรวจสอบจะมีระบบการควบคุมตรวจสอบที่เคร่งครัดรัดกุมและมีความเสี่ยงน้อยกว่าระบบการควบคุมตรวจสอบตามร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภา

5.2.1.4) นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

นายธีระชัย มีความเห็นว่าการบริหารการเงินการคลังของประเทศต้องมีความมั่นคงในการรักษาสถานภาพทางเศรษฐกิจให้มีความน่าเชื่อถือเป็นที่ประจักษ์ โดยการยึดถือกรอบวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมโดยรัฐสภาและมีขั้นตอนการใช้จ่ายเงินและการติดตามตรวจสอบที่รัดกุม รักษากรอบวินัยการเงินการคลังโดยมีกระบวนการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติกู้เงินฉบับนี้ ถ้าหากมีการประกาศใช้บังคับแล้วจะส่งผลกระทบต่อระบบการเงินการคลังของประเทศ กล่าวคือประการแรก รัฐสภาจะไม่สามารถกำกับ ควบคุมการใช้จ่ายเงินในโครงการของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ฝ่ายบริหารรายงานการดำเนิน โครงการการต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น โดยตัดช่องทางไม่ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเข้าไปตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลซึ่งเป็นการทำลายหลักการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ประการที่สอง โครงการลงทุนพื้นฐานในร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็น

กลไกการขนส่งขนาดใหญ่มีการเชื่อมโยงเครือข่ายการขนส่งทั้งในและต่างประเทศและมีวงเงินลงทุนที่สูงเป็นประวัติการณ์ โครงการเช่นนี้เป็นกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญยิ่งของประเทศ ซึ่งโดยปกติจะมีขั้นตอนการพิจารณาในด้านต่าง ๆ อาทิ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคม ผลกระทบต่อการเมืองระหว่างประเทศ เป็นต้น จึงไม่ควรดำเนินการอย่างรีบเร่ง สมควรจะมีการปรึกษาหารือกันในระดับรัฐสภาอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อกำหนดวิธีการคัดเลือกโครงการลำดับความสำคัญก่อนหลังและคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้⁹⁰ เพราะฉะนั้นแล้วการกู้เงินของรัฐบาลถือว่าเป็น “เงินแผ่นดิน” ที่รัฐสภาจะต้องควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลผ่านกระบวนการงบประมาณ และนำเงินที่ได้จากการกู้เก็บไว้ในคลังแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง ซึ่งจะต้องสามารถตรวจสอบได้โดยวิธีการทางงบประมาณยกเว้นในกรณีการกู้เงินเพราะมีเหตุเร่งด่วนฉุกเฉิน

5.2.1.5) นางสาวจุฬารัตน์ สุธีธร ผู้อำนวยการสำนักงาน

บริหารหนี้สาธารณะ

นางสาวจุฬารัตน์ มีความเห็นว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมไม่ถือว่าเป็น “เงินแผ่นดิน” ที่จะต้องมีการตรวจสอบตามกฎหมายวิธีงบประมาณ เพราะ ประการแรกเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัตินี้มีมาตรการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินในหมวด 2 คือ การเสนอและบริหารจัดการ โครงการที่ได้บัญญัติให้หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วน ประการที่สอง การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเนื่องจากการดำเนินโครงการพัฒนาระบบการคมนาคมต้องใช้งบเงินลงทุนที่สูง ซึ่งอาจเกิดปัญหาทางการเงินได้ในอนาคต ดังนั้น กระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณจึงได้ทำข้อตกลงร่วมกัน

⁹⁰ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาสงความเห็นของสมาชิกสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรสงความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7 /04/2558.

เพื่อจัดทำงบประมาณแบบสมดุลภายในปีงบประมาณ 2560 เพื่อแสดงให้เห็นถึงการมีวินัยการคลัง เพราะเหตุนี้การดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในหมวดวินัยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ประการที่สาม การจัดหางเงินลงทุนเพิ่มเติมโดยการกู้เงินตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มีข้อจำกัด ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการกู้เงินเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้การตราร่างพระราชบัญญัติกู้เงินฉบับนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง และที่สำคัญที่สุดร่างพระราชบัญญัตินี้มีกระบวนการตรวจสอบที่ค่อนข้างรัดกุมมากกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี[27]⁹¹ ด้วยเหตุนี้ร่างพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฉบับนี้จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

5.2.1.6) นายสมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

มีความเห็นว่า ความหมายของเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 มิได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายใดเป็นการเฉพาะ แต่น่าจะหมายความเฉพาะเงินที่อยู่ในความหมายตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 ที่บัญญัติว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด ที่ส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินไว้ ณ นั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 และมาตรา 6 ได้บัญญัติให้การจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ให้กระทำได้เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชกำหนด และนายสมศักดิ์ยังมีความเห็นอีกว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจากเงินคงคลังว่า จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 และตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491[27]⁹²

⁹¹ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่สืบค้นที่ http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7/04/2558.

⁹² คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตาม

แต่ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม ซึ่งเป็นการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในนามของรัฐบาล แห่งราชอาณาจักรไทยมิใช่เป็นการกู้เงินของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของรัฐ โดยเฉพาะ ดังนั้น เงินกู้ดังกล่าวจึงเป็นเงินกู้ของรัฐบาลมิใช่ของกระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานของรัฐกู้เงิน จึงมิใช่เงินรายได้ ตามความในมาตรา ๑๖๐ ของรัฐธรรมนูญ และการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนด ขอบเขตวัตถุประสงค์ไว้เป็นการเฉพาะ จึงถือว่าเป็นการดำเนินการภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังและ งบประมาณของประเทศจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ[27]⁹³

และการที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการกู้เงินของกระทรวงการคลังในนามของรัฐบาล เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ดังนั้น รัฐสภาสามารถตราพระราชบัญญัติเพื่อกู้เงินและกำหนดวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน รวมทั้ง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อนำเงินกู้นั้นไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง จึงถือว่าการดำเนินการกระบวนกรตราร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติ[27]⁹⁴

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7/04/2558.

⁹³ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7/04/2558.

⁹⁴ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตาม

5.2.1.7) นางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง

นางสาวสุภา มีความเห็นว่า การบริหารเงินกู้ของกระทรวงการคลังต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กล่าวคือ จะต้องนำส่งคลังยกเว้นแต่จะเป็นการกู้เงินในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น และการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ก็ถือว่าเป็นเงินแผ่นดิน ดังนั้น การใช้จ่ายเงินกู้ที่เป็นเงินแผ่นดิน จึงต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการนี้การบริหารหนี้เงินกู้ต้องทำตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ยกเว้นแต่เป็นการกู้เงินของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งนางสาวสุภามองว่า ร่างพระราชบัญญัติกู้เงินของรัฐบาลฉบับนี้ไม่ใช่โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จึงตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในหมวดที่ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ[27]⁹⁵

อีกทั้งเมื่อรวมจำนวนวงเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะมีจำนวนเงินกู้มากกว่าร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่าย ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถกู้ได้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็น การกู้เงินที่ไม่มีรายละเอียดโครงการที่ชัดเจนและโครงการดังกล่าวยังไม่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ทำให้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่.สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7 /04/2558.

⁹⁵ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่.สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7 /04/2558.

ไม่สามารถควบคุมหนี้สาธารณะที่เกิดจากโครงการที่ไม่เร่งด่วนและเป็นโครงการที่ไม่อยู่ในกรอบวินัยการคลัง ประกอบกับโครงการตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลผูกพันเพดานหนี้สาธารณะ ซึ่งมีภาระการชำระหนี้คืนและทำให้เกิดข้อจำกัดการจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพื่อลงทุนพัฒนาโครงการที่จำเป็นในอนาคต และเมื่อรวมคำนวณต้นทุนกับดอกเบี้ยตลอดระยะเวลา 50 ปี ก็จะมีภาระหนี้ของประเทศเป็นเงินทั้งสิ้นห้าล้านล้านบาท ซึ่งเป็นความเสี่ยงอย่างมากต่อการใช้เงินกู้ในอนาคต และอาจทำให้ประเทศไทยมีหนี้สินล้นพ้นตัวอันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม[27]⁹⁶

ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม พ.ศ. เราจะพบว่าผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่มีความเห็นไปในทิศทางที่มองว่า การกู้เงินของรัฐบาลถือว่าเป็น “เงินแผ่นดิน” จะต้องทำตามกฎหมายว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ยกเว้นแต่เป็นการตราพระราชบัญญัติกู้เงินในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ถือว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน เพราะรัฐบาลสามารถใช้มาตรการอื่นๆ ในการแสวงหาเงินลงทุนในการสร้างระบบการคมนาคมได้ ประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้มีจำนวนเงินกู้เป็นจำนวนมากและให้อำนาจในการกู้เงินของรัฐบาลเป็นเวลาที่ยาวนาน ซึ่งอาจจะทำให้ประเทศชาติประสบปัญหาวิกฤตทางการคลังในระยะยาวได้ และผลจากการกู้เงินของรัฐบาลในครั้งนี้จะทำให้รัฐบาลไม่มีเงินเพียงพอที่จะดำเนินนโยบายสาธารณะ โครงการอื่นตามความต้องการของประชาชนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

แต่อย่างไรก็ตามมีผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์จำนวนสองท่านจากทั้งหมดเจ็ดท่านที่มีความเห็นต่าง คือ นางสาวจุฬารัตน์ สุธีธร ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ที่เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะร่างพระราชบัญญัตินี้มีมาตรการควบคุม

⁹⁶ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7 /04/2558.

ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินที่เพียงพอแล้ว และนายสมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณที่มีความเห็นว่า การกู้เงินของรัฐบาลตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่สามารถนำบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในเรื่องวินัยการเงิน การคลังมาใช้ในการวินิจฉัย แต่เป็นอำนาจของรัฐสภาที่สามารถตราพระราชบัญญัติได้ด้วยตนเอง

ตารางที่ 2 : ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์

ผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์	ความเห็นที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ
1 นายพิสิฐ ลี้อาธรรม	<p>1 เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นเงินแผ่นดิน</p> <p>2 โครงการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงเป็นโครงการที่รัฐบาลทำอย่างรีบเร่งและยังไม่ได้ทำการศึกษาอย่างดีพอ</p> <p>3 การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่ต้องนำเข้าเครื่องจักร วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ใช้ในการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูง</p>
2 นายทะนง พิทยะ	<p>1 เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ถือเป็นเงินแผ่นดิน</p> <p>2 ถ้ามีการดำเนินการตามโครงการนี้จะทำให้เกิดหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น</p> <p>3 การดำเนินการตามโครงการนี้ขัดแย้งกับแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง</p>
3 นางสาวประพิรุ์ อังกินันท์	การกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ถือเป็นเงินแผ่นดิน ดังนั้น การกู้เงินในครั้งนี้จะต้องจัดทำเป็น “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

	ประจำปี” ยกเว้นจะมีกรณีจำเป็นเร่งด่วนจนมี อาจหลีกเลี่ยงได้
4 นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล	1 เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ถ้าหากมีการ ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ จะทำให้ฝ่ายนิติ บัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินได้ 2 โครงการนี้กระทำด้วยความเร่งรีบโดยที่ยัง ไม่ได้ทำการศึกษาผลกระทบของโครงการ
5 นางสาวจุฬารัตน์ สุธีธร	เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ถือเป็นเงิน แผ่นดินเนื่องจาก 1 มีการตรวจสอบความโปร่งใสในการ ดำเนินงานที่เพียงพอแล้ว 2 การกู้เงินตามโครงการนี้ไม่ต้องทำเป็นร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากมีปริมาณเงินกู้เป็นจำนวนมากซึ่งจะ ทำให้ยากแก่การตรวจสอบ 3 การจัดหาเงินลงทุนเพิ่มเติมโดยการกู้เงิน ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มีข้อจำกัด ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้อง มีการกู้เงินเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะ
6 นายสมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ	เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ถือเป็นเงิน แผ่นดิน เนื่องจาก 1 รัฐสภาสามารถตราพระราชบัญญัติเพื่อกู้เงิน และกำหนดวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน รวมทั้ง

	<p>กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อนำเงินกู้ขึ้นไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง</p> <p>2 เงินกู้ดังกล่าว เป็นเงินกู้ของรัฐบาลมิใช่ของกระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานของรัฐเงินที่ได้จากการกู้ จึงมิใช่เงินรายได้ที่ต้องนำส่งคลัง</p>
7 นางสาวสุภา ปิยะจิตติ	<p>เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ถือเป็นเงินแผ่นดิน จะต้องตราเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น จะตราเป็นกฎหมายเฉพาะไม่ได้ ยกเว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน</p>

5.2.2) คำตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่า ในคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้มีข้อความหรือถ้อยคำที่คล้ายคลึงกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่มาให้การต่อศาลรัฐธรรมนูญในฐานะพยานบุคคล แสดงให้เห็นว่าความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

5.2.2.1) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่พบในคำ

วินิจฉัยกลางของศาล

โดยจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ตัดสินคดีโดยอ้างความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ในการตีความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” โดยศาลได้ตัดสินว่าเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม พ.ศ. ถือเป็น “เงินแผ่นดิน” โดยในคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่า “ความเห็นของพยานบุคคลซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณ ทั้ง 4 ปาก ได้แก่ นางสาวประพิร์ อังกินันท์ นายพิสิฐ ลี้อาธรรม นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล และนางสาวสุภา ปิยะจิตติ มีความเห็นว่า เงินแผ่นดิน หมายถึง เงินของประชาชนทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึงบรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ[27]⁹⁷”

ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญยังได้ให้เหตุผลเพิ่มเติมอีกว่า “ไม่มีกฎหมายใดได้ให้คำนิยามความหมายของเงินแผ่นดินไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเทียบเคียงความหมายของคำว่าเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ที่ให้คำนิยามของคำว่าเงินที่จะต้องมีการ “ตรวจสอบ” ไว้ว่า เป็นเงินที่มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากภายในประเทศและต่างประเทศ[27]”⁹⁸ เพราะฉะนั้นจากคำนิยาม

⁹⁷ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาสั่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7 /04/2558.

⁹⁸ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาสั่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ สืบค้นที่

ดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จึงถือว่าเป็นเงินแผ่นดินที่จะต้องมีการตรวจสอบและนำส่งคลัง ซึ่งการให้เหตุผลประกอบคำตัดสินคดีของศาลในส่วนนี้ มาจากความเห็นของนางสาวประไพร์ อังกินันท์ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ได้ให้การต่อศาลรัฐธรรมนูญในฐานะพยาน ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็น “เงินแผ่นดิน” การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนจึงจะตราเป็นกฎหมายเฉพาะได้

ในประเด็นต่อมา เราจะพบว่าในคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้หยิบยกราคาคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า การตราพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม พ.ศ. มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ ซึ่งการวินิจฉัยถึงความจำเป็นเร่งด่วนของร่างพระราชบัญญัตินี้ ปรากฏว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะคล้ายคลึงตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “การดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. สามารถดำเนินการโดยวิธีการอื่น ๆ เช่น วิธีการงบประมาณตามปกติโดยอาศัยวิธีการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 21 หรือ การให้เอกชนร่วมลงทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้มีผลกระทบหรือมีความเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นน้อยกว่าการดำเนินการตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เนื่องจากโดยวิธีการงบประมาณตามปกติ รัฐสภาสามารถตรวจสอบการดำเนินโครงการของฝ่ายบริหารได้อย่างรัดกุม หรือโดยวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุน ก็เป็นการป้องกันหรือลดผลกระทบที่จะ

เกิดขึ้นต่อความมั่นคงทางการเงินการคลังของประเทศในระยะยาวอีกด้วย ไม่ได้เป็นข้อจำกัดถึงขนาดที่จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการโครงการใด ๆ ได้เลย[27]”⁹⁹

จะเห็นได้ว่า การให้เหตุผลประกอบคำตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมานั้น สอดคล้องกับความคิดเห็นของนายทง พิทยะ ที่มองว่าการตราพระราชบัญญัติกู้เงินของรัฐบาลในครั้งนี้ไม่ใช่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน โดยนายทง พิทยะ มองว่า “ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการกู้เงินจำนวนถึงสองล้านล้านบาทภายในระยะเวลา 7 ปี ซึ่งไม่ใช่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนโดยเป็นการแย่งงบประมาณของกระทรวงคมนาคมออกมาต่างหากจากวิธีการงบประมาณตามปกติ โดยอ้างว่า เพื่อความคล่องตัวและความต่อเนื่องของ โครงการ[27]”¹⁰⁰ และในส่วนของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ท่านอื่น ๆ ก็มีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติกู้เงินฉบับนี้ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนเช่นกัน แต่ไม่ได้อธิบายเหตุผลให้มีความชัดเจนเท่าใดนัก

5.2.2.2) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตนของนายจรูญ

ภักดิธนากุล

ในคำวินิจฉัยส่วนตนของ นายจรูญ ภักดิธนากุล ได้มีการกล่าวถึงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เป็นเหตุผลในการตัดสินคดี ในเรื่องการตีความว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม

⁹⁹ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่.สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7 /04/2558.

¹⁰⁰ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่.สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7 /04/2558.

พ.ศ. เป็น “เงินแผ่นดิน” ดังคำวินิจฉัยที่ว่า “เงินแผ่นดินมีความหมายครอบคลุมทรัพย์สินทุกประเภท ที่เป็นของประเทศไม่ว่าจะถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยหน่วยงานใดของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นเงินหรือทรัพย์สินในงบประมาณหรือนอกงบประมาณก็ตาม และไม่ว่าจะต้องส่งเข้าคลังตาม กฎหมายว่าด้วยเงินคลัง หรือไม่ก็ตาม สมดังพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ว่า เงินแผ่นดินนั้นคือเงินของประชาชนทั้งชาติ และสอดคล้องกับความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน นางสาวประพิร์ อังกินนทน์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษา ราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง และ นักวิชาการอิสระ นายพิสิฐ ลี้อาธรรม นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล ที่ยืนยันตรงกันว่า เงินกู้ถือเป็นเงินรายได้ประเภทหนึ่งที่น่ามาใช้เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติที่มีภาระต้องใช้คืน โดยรัฐต้อง จัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อนำไปใช้คืนเงินกู้ทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย เงินกู้จึงเป็นภาระผูกพัน ของรัฐที่ต้องใช้เงินงบประมาณซึ่งเป็นเงินแผ่นดินในการชำระคืน เงินกู้จึงมีสภาพเป็นเงินแผ่นดิน [29]”¹⁰¹

นอกจากนี้ในการตีความว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฉบับ นี้มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ ในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายจรัญ ภักดีธนากุล ก็ยังได้กล่าวถึงการ ให้เหตุผลของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ได้รับเชิญมาให้การต่อศาล ดังนี้ เมื่อพิจารณาจาก ความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ นางสาวประพิร์ อังกินนทน์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษา ราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นายพิสิฐ ลี้อาธรรม อดีตกรรมการบริหารร่างรัฐธรรมนูญ 2550 นายทง พิทยะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และ นางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง แล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ได้ตราขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ สำคัญเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศให้มีความเจริญทางด้าน เศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ยกเว้น วิธีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามระบบงบประมาณปกติ และบัญญัติวิธีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เป็นพิเศษขึ้นมา แต่การดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตาม

¹⁰¹ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายจรัญ ภักดีธนากุล ในคดีที่ 3-4/2557. จาก

ร่างพระราชบัญญัติที่เป็นปัญหาในคดีนี้ สามารถดำเนินการโดยวิธีการอื่น ๆ เช่น วิธีการงบประมาณตามปกติโดยอาศัยวิธีการกู้เงิน ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 หรือการให้เอกชนร่วมลงทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้มีผลกระทบหรือมีความเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นน้อยกว่าการดำเนินการโดยหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เนื่องจากโดยวิธีการงบประมาณตามปกติ รัฐสภาสามารถตรวจสอบการดำเนินโครงการของฝ่ายบริหารได้อย่างรัดกุมและวิธีการดังกล่าวก็สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ได้เช่นเดียวกัน[29]¹⁰²

5.2.2.3) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายจรูญ อินทจาร

นายจรูญ อินทจาร ก็ได้อ้างเหตุผลของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ได้ให้การต่อศาลรัฐธรรมนูญ มาใช้เป็นเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยส่วนตัวของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องการตีความว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม พ.ศ. เป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยในคำวินิจฉัยส่วนตัวได้ให้เหตุผลว่า “พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้แต่จากความเห็นของพยานบุคคลกลุ่มที่สอง จำนวน 4 คน ประกอบด้วย นางสาวประพิ์ อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นายพิสิฐ ลี้อาธรรม อดีต รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง ที่ให้ความเห็นไว้ว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดินและเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า ในการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบมีอำนาจตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานในการใช้จ่าย และหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ...และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 4 คำนิยามของคำว่า

¹⁰² คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายจรูญ ภัคศิษานกุล ในคดีที่ 3-4/2557. จาก

ตรวจสอบ หมายความว่า การตรวจบัญชี ตรวจสอบการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศ หรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจ หรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่น อันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย จะเห็นได้ว่า เงินแผ่นดินที่ผู้ตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบ ตามคำนิยามดังกล่าวรวมถึงเงินกู้ด้วย ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงอยู่ในข่ายที่จะถูกตรวจสอบด้วย เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นเงินแผ่นดินตามนัยของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542[30]”¹⁰³

5.2.2.4) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตัวของ

นายเฉลิมพล เอกอรุณ

ในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายเฉลิมพล เอกอรุณ ได้อ้างเหตุผลของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ได้ให้การต่อศาลรัฐธรรมนูญ มาใช้เป็นเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยส่วนตัวของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องการตีความร่างพระราชบัญญัติเงินกู้ฉบับนี้เป็นเงินแผ่นดิน ไว้ว่า “ความหมายของคำว่า เงินแผ่นดิน หมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมิใช่เป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในการครอบครองหรืออำนาจสั่งการใด ๆ ตามกฎหมายของเอกชน ที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือครอบครองของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเงินที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับมาเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็เงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือ ต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือตามวัตถุประสงค์ของ

¹⁰³ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายจรูญ อินทจาร ในคดีที่ 3-4/2557. จาก

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=569&Itemid=175&lang=th. สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

หน่วยงานรัฐนั้น ดังนั้น จึงเห็นว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นเงินแผ่นดิน เป็นเงิน ของประเทศไทย[31]”¹⁰⁴ จะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายเฉลิมพล เอกอรุณ คล้ายคลึงกับ ความเห็นของนางประไพร์ อังกินท์ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่มีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติกู้ เงินถือว่าเป็นเงินแผ่นดิน

5.2.2.5) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายชัช ชลวร

ในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายชัช ชลวร ได้อ้างเหตุผลของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ ที่ได้ให้การต่อศาลรัฐธรรมนูญ มาใช้เป็นเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยส่วนตัวของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องการตีความร่างพระราชบัญญัติเงินกู้ฉบับนี้เป็นเงินแผ่นดิน ไว้ว่า “คำว่า เงินแผ่นดิน แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายจะไม่ได้บัญญัติความหมายไว้เป็นการเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หมวด 8 แล้ว เงินแผ่นดิน คือ เงินของประชาชนทั้งชาติโดยหมายความรวมถึงเงิน และสินทรัพย์ต่าง ๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ เมื่อพิจารณาทางการเงิน ได้แก่ เงินรายได้ที่มาจากภาษีอากรและเงินอื่น ๆ ไม่ว่าจะ เป็นเงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค เงินช่วยเหลือ เงินค่าธรรมเนียม เป็นต้น รวมเป็นรายรับของรัฐ ซึ่งเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า จะมีการนำเงินส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคลังซึ่งเป็นเรื่องของการควบคุมการจ่ายเงินรายได้หรือไม่ ความหมายดังกล่าวจะสอดคล้องกับบทนิยามในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 4 ที่ให้ความหมายของคำว่า ตรวจสอบ ที่หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ

ทั้งสอดคล้องกับความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ นายพิสิฐ ลี้อาธรรม อดีต รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังและอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สภากร่างรัฐธรรมนูญ 2550 นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นางสาวประไพร์ อังกิ

¹⁰⁴ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายเฉลิมพล เอกอรุณ ในคดีที่ 3-4/2557.จาก

นันท์ รongผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และนางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง ต่างให้ความเห็นในทำนองเดียวกันว่า เงินกู้ถือเป็นเงินแผ่นดิน [32]”¹⁰⁵

นอกจากนี้แล้ว นายชัช ชลวร ยังได้วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้จากก่อให้เกิดปัญหาวินัยทางการเงินการคลัง และการตราพระราชบัญญัตินี้มีขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงวิธีการตรวจสอบงบประมาณตามกฎหมายปกติ ซึ่งคำวินิจฉัยของนายชัช ชลวร ที่ว่านี้มาจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายชัช ที่ว่า “แม้การกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จะนำไปเพื่อประโยชน์และความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ แต่การกู้เงินในจำนวนที่สูงเกือบเท่ากับจำนวนรวมของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2557 ย่อมทำให้มีผลกระทบต่อฐานะการเงินการคลังของประเทศและภาวะเศรษฐกิจโดยรวมในอนาคต ทั้งยังเป็นการสร้างภาระหนี้สาธารณะที่สูงมากโดยผูกพันการชำระหนี้ด้วยเงินงบประมาณรายจ่ายในระยะเวลาที่ยาวนาน ซึ่งโดยหลักการวินัยทางการเงินการคลังจำเป็นต้องมีพื้นที่การคลังในการบริหารหนี้สาธารณะมากพอเพื่อรองรับความจำเป็นที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ นายพิสิฐ ลี้อาธรรม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังและอดีตรัฐมนตรีว่าการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2550 นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายทง พิทยะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง ที่ชี้แจงว่า การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่งตามร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงทางการคลังสามารถดำเนินการในรูปแบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีติดต่อกันต่อเนื่อง ซึ่งเป็นวิธีการที่เป็นไปตามวินัยการเงินการคลังของประเทศ เพื่อให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนปวงชนชาวไทยได้พิจารณาตรวจสอบให้ความเห็นชอบเพื่อรักษาคุณภาพแห่งการканและดูแลอำนาจตามหลักการใช้อำนาจอธิปไตยโดยไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติที่นอกเหนือจากวิธีการทางงบประมาณ จึงกล่าวได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายกู้เงินซึ่งเพิ่มขึ้นจากกฎหมายว่าด้วยการกู้เงินที่ใช้บังคับอยู่อีกฉบับหนึ่ง โดยมีความประสงค์ที่จะนำเงินงบประมาณรายจ่ายในอนาคตมาใช้ก่อน แต่หลีกเลี่ยงที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหมวด 8 จึงเห็นว่า ร่าง

¹⁰⁵ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายชัช ชลวร ในคดีที่ 3-4/2557.จาก

พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด 8 ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ มาตรา 166 ถึงมาตรา 170[32]”¹⁰⁶

5.2.2.6) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ในเรื่องการตีความของคำว่า เงินแผ่นดิน โดยคำว่า เงินแผ่นดิน นั้น นายทวีเกียรติได้วินิจฉัยนิยามคำว่า เงินแผ่นดิน ให้หมายความรวมถึงเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม พ.ศ.....ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มาเบิกความในศาล ดังคำวินิจฉัยที่ว่า “เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ประกอบกับความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญที่เรียกมาในชั้นการไต่สวนแล้ว จึงเห็นว่า “เงินแผ่นดิน” ย่อมหมายถึง เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เป็นของชาติ เป็นของราชการ หรือเป็นของรัฐ ที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ ดังนั้น เงินกู้ ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จึงอยู่ในความหมายของ เงินแผ่นดิน ด้วย[33]”¹⁰⁷

อีกทั้งเราจะพบว่า ในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ยังมีส่วนที่ใกล้เคียงกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ คือ นายทนง พิทยะ ที่มองว่าการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน แต่เป็นการตรากฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงวิธีการงบประมาณปกติ ดังถ้อยคำของนายทนงที่ปรากฏในคำวินิจฉัยว่า “ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการกู้เงินจำนวนถึงสองล้านล้านบาท ภายในระยะเวลา 7 ปี ซึ่งไม่ใช่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน โดยเป็นการแย่งปลงทุนของกระทรวงคมนาคมออกมาต่างหากจากวิธีการงบประมาณตามปกติ

¹⁰⁶ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายชัช ชลวร ในคดีที่ 3-4/2557.จาก

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=566&Itemid=175&lang=th . สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

¹⁰⁷ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ในคดีที่ 3-4/2557.จาก http://www.iwebcool.com/constitutionalcourt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=56:2014-10-16-02-43-57&Itemid=1268&lang=th . สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

โดยอ้างว่า เพื่อความคล่องตัวและความต่อเนื่องของโครงการ”¹⁰⁸ ซึ่งถ้อยคำของนายทง พิทยะที่ปรากฏในคำวินิจฉัยกลางนั้นมีใจความสำคัญที่ใกล้เคียงกับคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ที่ได้ตีความในเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนของการตราร่างพระราชบัญญัติกู้เงินของรัฐบาลในฉบับนี้ว่า “การอนุญาตโดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้สามารถกู้เงินเพื่อมาใช้จ่ายได้ตลอดระยะเวลาจนถึงเจ็ดปีนับแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ ย่อมปรากฏชัดอยู่ในตัวว่ามีได้มีกรณีใด ๆ ที่ถือได้ว่า เป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนอันจะต้องมีการจ่ายเงินแผ่นดินไปโดยยกเว้นกฎหมายหลักที่ว่าด้วยการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ[33]”¹⁰⁹

และนายทวีเกียรติยังได้นำความเห็นของนายทง พิทยะที่มองว่า การกู้เงินในระยะเวลาที่ยาวนานถึงเจ็ดปีและเป็นการกู้เงินในระยะเวลายาวนานจะส่งผลกระทบต่อการเงินการคลังของประเทศ โดยนายทวีเกียรติได้เขียนคำวินิจฉัยส่วนตัวที่คล้ายคลึงกับความเห็นดังกล่าว แต่นายทวีเกียรติกลับให้เหตุผลว่าการกู้เงินระยะเวลายาวนานขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งมาในสมัยถัดไปอาจไม่ต้องการที่จะดำเนินการโครงการรถไฟความเร็วสูง ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของนายทวีเกียรติที่ว่า “มีระยะเวลาที่ยืมเงินและการใช้จ่ายเงินตามโครงการจากการเห็นชอบร่างกฎหมายเพียงคราวเดียวนั้นนานถึงเจ็ดปีเต็ม ซึ่งยาวเกินกว่าวาระและความรับผิดชอบของรัฐบาลชุดที่เสนอ นโยบายและร่างกฎหมายนั้น และจะส่งผลกระทบต่อปริมาณหนี้สาธารณะของประเทศที่จะเพิ่มสูงขึ้นจนอาจจะเกินกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังของประเทศและอาจส่งผลให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในชุดต่อ ๆ ไป อาจไม่สามารถดำเนินนโยบายใด ๆ ที่เห็นว่ามีมีความจำเป็นและได้รับความเห็นชอบจากประชาชนให้มาดำเนินการหรือเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ชนะการเลือกตั้งในครั้งต่อไปได้อีกเลย[33]”¹¹⁰

¹⁰⁸ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ในคดีที่ 3-4/2557. จาก http://www.iwebcool.com/constitutionalcourt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=56:2014-10-16-02-43-57&Itemid=1268&lang=th .สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

¹⁰⁹ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ในคดีที่ 3-4/2557. จาก http://www.iwebcool.com/constitutionalcourt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=56:2014-10-16-02-43-57&Itemid=1268&lang=th .สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

¹¹⁰ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ในคดีที่ 3-4/2557. จาก http://www.iwebcool.com/constitutionalcourt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=56:2014-10-16-02-43-57&Itemid=1268&lang=th .สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

5.2.2.7) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายอนุรักษ์ มาประณีต

ในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายอนุรักษ์ มาประณีต ก็ได้มีการวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม พ.ศ. เป็นเงินแผ่นดิน โดยนายอนุรักษ์ได้ให้เหตุผลไว้เช่นเดียวกับที่นางสาวประไพร์ อังกินันท์ ได้ให้ไว้ กล่าวคือ ถึงแม้ว่าจะไม่มีรัฐธรรมนูญมาตราใดได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ก็ได้ให้คำนิยามไว้ถึงขอบเขตของเงินที่จะต้องมีการตรวจสอบตามกฎหมาย ซึ่งรวมถึงเงินกู้ด้วย และการที่กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดให้เงินประเภทใดต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องถือว่าเป็นเงินประเภทดังกล่าวเป็นเงินแผ่นดินด้วย ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม พ.ศ. จึงถือว่าเป็นเงินแผ่นดิน[34]¹¹¹

และเมื่อเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ถือว่าเป็นเงินแผ่นดินแล้วต้องมีการจัดงบประมาณเกี่ยวกับการกู้เงิน โดยตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่บัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ การโอนงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ แต่ในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม พ.ศ. ไม่ได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เพราะกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและอนุมัติการจัดสรรเงินกู้โดยไม่มีการให้รัฐสภาเข้ามาตรวจสอบ ด้วยเหตุนี้การตราร่างพระราชบัญญัติกู้เงินฉบับนี้จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ[34]¹¹²

¹¹¹ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายอนุรักษ์ มาประณีต ในคดีที่ 3-4/2557.จาก

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=564&Itemid=175&lang=th . สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

¹¹² คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายอนุรักษ์ มาประณีต ในคดีที่ 3-4/2557.จาก

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=564&Itemid=175&lang=th . สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

5.2.2.8) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายบุญส่ง กุลบุปผา

ในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายบุญส่ง กุลบุปผา ในเรื่องเกี่ยวกับการตีความให้ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง พ.ศ. ถือว่าเป็นเงินแผ่นดิน โดยการให้คำวินิจฉัยของนายบุญส่ง กุลบุปผา มีการให้เหตุผลที่คล้ายคลึงกับความเห็นของนางสาวประไพร์ อังกินันท์ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ได้ให้ไว้ว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดิน โดยพิจารณาจากคำนิยามของคำว่า “ตรวจสอบ” ตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ว่า “เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยงานของรัฐที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาคและเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยงานของรัฐและหมายความรวมถึงเงินที่กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาไว้หรือถือกรรมสิทธิ์ในนามรัฐเพื่อใช้จ่ายในกิจการทั่วไปของรัฐและรวมตลอดถึงเงินที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับไว้และจะต้องนำส่งให้กระทรวงการคลังดูแลรักษาตามกฎหมายด้วย[35]”¹¹³

5.2.2.9) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายสุพจน์ ไข่มุกด์

สำหรับคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายสุพจน์ ไข่มุกด์ เราจะพบว่า มีการอ้างผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์อย่างชัดเจนภายในคำวินิจฉัยส่วนตัว อันได้แก่ นายพิสิฐ ลี้อาธรรม นายทอง พิทยะ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล นางสาวประไพร์ อังกินันท์ และ นางสาวสุภา ปิยะจิตติ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญทั้งห้าท่านนี้มีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติกู้เงินที่ตราขึ้นโดยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ถือเป็นเงินแผ่นดินและจะต้องจัดทำงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ การเงิน การคลัง อีกทั้งผู้เชี่ยวชาญทั้งห้าท่านมีความเห็นส่วนตัวที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการกู้เงินของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยมองว่านโยบายการกู้เงินดังกล่าวจะก่อให้เกิดปัญหาต่อการเงินการคลังของประเทศในระยะยาว

¹¹³ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายบุญส่ง กุลบุปผา ในคดีที่ 3-4/2557.จาก

โดยในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายสุพจน์ เราจะพบว่า นายสุพจน์มีความเห็นคล้ายตาม ผู้เชี่ยวชาญทั้งห้าท่านที่ว่า เงินกู้ตามพระราชบัญญัติกู้เงินฉบับนี้ถือว่าเป็นเงินแผ่นดิน โดยจะ เห็นได้จากคำวินิจฉัยที่ว่า “พิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับคำเบิกความของ พยานแล้วเห็นว่า เงินแผ่นดินตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 วรรคหนึ่ง ย่อมหมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีลักษณะเป็นเงินในงบประมาณรายจ่าย เงินคงคลัง และเงินนอก งบประมาณ อีกทั้งเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 วรรคหนึ่ง มีความหมายกว้างกว่าเงินคง คลัง หรือกล่าวได้ว่าเงินคงคลัง เป็นเพียงส่วนหนึ่งของเงินแผ่นดินเท่านั้น แม้เงินบางประเภทที่ ไม่ได้นำส่งคลังหรือไม่ใช่เงินคงคลังก็ตาม เงินดังกล่าวก็ยังอยู่ในความหมายของเงินแผ่นดินด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 วรรคหนึ่ง มีเจตนารมณ์กำหนดหลักการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นการ เฉพาะ ให้กระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณ เพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณได้[36]”¹¹⁴

นอกจากนี้ นายสุพจน์ยังได้นำเหตุผลที่นางสาวประไพร์ อังกินันท์ ผู้ตรวจเงินแผ่นดินที่ ได้ให้ความเห็นว่าเงินกู้ตามพระราชบัญญัติกู้เงินถือว่าเป็นเงินแผ่นดิน โดยนำคำนิยามของคำว่า “ตรวจสอบ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาใช้ ในการอธิบายความหมายของคำว่าเงินแผ่นดิน เห็นได้จากข้อความในคำวินิจฉัยที่ว่า “ประกอบกับ เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็น กฎหมายที่บัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินให้ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” เป็นเงินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบ ตาม มาตรา 4[36]”¹¹⁵

¹¹⁴ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ในคดีที่ 3-4/2557.จาก

http://www.iwebcool.com/constitutionalcourt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=53:2014-10-16-02-41-17&Itemid=1268&lang=th .สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58

¹¹⁵ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ในคดีที่ 3-4/2557.จาก

http://www.iwebcool.com/constitutionalcourt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=53:2014-10-16-02-41-17&Itemid=1268&lang=th .สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58

5.2.2.10) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่พบในคำวินิจฉัยส่วนตนของนาย อุดมศักดิ์ นิติมนตรี

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยส่วนตนที่เกี่ยวกับการ
กู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการ
คมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ..... โดยนายอุดมศักดิ์ ได้ให้เหตุผลที่วินิจฉัยว่า ร่าง
พระราชบัญญัติกู้เงินฉบับนี้ถือว่าเป็นเงินแผ่นดินโดยการใช้คำนิยามในเรื่องการตรวจสอบตาม
กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นการให้เหตุผลที่นางสาวประไพร์ อังกินันท์ ผู้ตรวจเงิน
แผ่นดินได้ให้ไว้ เห็นได้จากข้อความในคำวินิจฉัยส่วนตนที่ว่า “รัฐธรรมนูญและกฎหมายมิได้
กำหนดความหมายของคำว่า เงินแผ่นดิน ไว้ จึงต้องพิจารณาตามความหมายของเงินแผ่นดินจาก
กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน
แผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า ตรวจสอบ หมายความว่า การตรวจ
บัญชี ตรวจสอบการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ
และผลประโยชน์ของหน่วยงานรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้
[37]¹¹⁶

นอกจากนี้ตามหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ค่วนที่สุด ที่ ตผ 0004/0069 ลง
วันที่ 6 มกราคม 2557 ซึ่งนางสาวประไพร์ อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการ
แทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอความเห็นต่อศาลว่า เงินแผ่นดิน เป็นเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ
และผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในความครอบงำ หรืออำนาจสั่งการใด ๆ
ตามกฎหมายเอกชน แต่เป็นของชาติทั้งชาติเป็นของราชการหรือของรัฐ[37]¹¹⁷ และเมื่อเงินกู้ตาม
ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือว่าเป็นเงินแผ่นดินก็จะต้องกู้เงินตามวิธีการงบประมาณ ยกเว้นแต่จะมี
กรณีที่จำเป็นเร่งด่วน

¹¹⁶ คำวินิจฉัยส่วนตนของนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ในคดีที่ 3-4/2557.จาก

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=561&Itemid=175&lang=th. สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

¹¹⁷ คำวินิจฉัยส่วนตนของนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ในคดีที่ 3-4/2557.จาก

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=561&Itemid=175&lang=th. สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

5.2.2.11) สรุป ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์กับ

คำวินิจฉัยของศาล

จากการศึกษาตามแนวทาง Strategic Model ที่ให้ความสำคัญกับสถาบันการเมืองอื่นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยสถาบันการเมืองเหล่านี้อาจส่งผลต่อคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ จากการศึกษารายละเอียด เราจะพบว่า ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ส่งผลต่อคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่ผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์เป็นผู้มีความรู้ทางเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง ดังนั้นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวกับการกู้เงินของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับฟังความเห็นทางวิชาการจากผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง โดยจะเห็นได้ชัดเจนจากการที่ผู้เชี่ยวชาญ คือ นายพิสิฐ ลี้อาธรรม นายทะนง พิทยะ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล นางสาวประพิร อังกินันท์ และ นางสาวสุภา ปิยะจิตติ ที่มีความเห็นว่า การกู้เงินในครั้งนี้ต้องทำตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพราะการกู้เงินในครั้งนี้ถือว่าเป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งเงินแผ่นดินในที่นี้ นางสาวประพิร อังกินันท์ ก็ได้ให้ความเห็นในเชิงวิชาการต่อศาลไป ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็เห็นด้วยกับนิยามของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในคดี 3-4/2557 เราจะพบว่า ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะผู้ที่เสนอความเห็นทางวิชาการแก่ศาลในการพิจารณาคดี

เมื่อพิจารณาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น คือ การที่ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ได้ส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาล แสดงให้เห็นว่าผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่มาให้คำให้การต่อศาลสามารถผลักดันความคิดเห็นในเชิงนโยบายต่อศาลรัฐธรรมนูญในฐานะผู้ที่ตัดสินว่า นโยบายสาธารณะของรัฐบาลมีความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งจากปรากฏการณ์ดังกล่าว เรา จะพบว่า การที่ผู้เชี่ยวชาญสามารถผลักดันความเห็นในเชิงนโยบายต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แสดงให้เห็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นคล้ายคลึงกับการเกิดขึ้นของกลุ่มผลักดัน(Pressure Group)[38]¹¹⁸ ซึ่งเป็นตัวแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เชื่อว่า กลุ่ม(Group)สามารถผลักดันผลประโยชน์ข้อเรียกร้องของตนไปยังผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษารูปแบบการตัดสินคดีของศาลในรูปแบบการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์(Strategic Model) เราจะพบว่า

¹¹⁸ Maurice Duverger, Party, Politics and Pressure Group (New York ; Thomas Y. Crowell Inc. ,1972) p.104-

ผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ไม่ใช่กลุ่มผลประโยชน์ แต่เป็นพยานที่มาให้การต่อศาลในฐานะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องและคำให้การของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์มีลักษณะเป็นการให้ความเห็นในทางวิชาการเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะให้กระทำหรือไม่กระทำแต่อย่างใด

อีกทั้งในคดีที่ 3-4/2557 คือ การที่รัฐบาลตราพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมเป็นคดีที่มีลักษณะที่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะมาเสนอความเห็นในการตีความว่า ร่างพระราชบัญญัติกู้เงินฉบับนี้ถือว่าเป็น “เงินแผ่นดิน” หรือไม่ เพราะในคดีนี้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอาจไม่มีความชำนาญในการตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังภาครัฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นนักวิชาการหรือข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่จนมีความรู้ในเรื่องนั้นเป็นพิเศษ เช่น นายทะนง พิทยะ อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นางสาวประไพร์ อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาเราจะพบว่าความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวปรากฏในคำวินิจฉัยกลางของศาลและในคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการดังที่ได้นำเสนอไปแล้ว ดังนั้นความเห็นทางวิชาการของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะจึงส่งผลต่อการตัดสินคดีของศาล เพราะในคดีนี้เป็นคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องอาศัยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญประกอบการตัดสิน

ซึ่งผลการศึกษาที่ได้ค้นพบนี้มีความแตกต่างจากการศึกษาตามแนวทางการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Model) ที่ผ่านมา กล่าวคือ ในการศึกษาที่ผ่านมาจะให้ความสำคัญกับ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการว่ามีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างไร โดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองสร้างแรงผลักดันทางการเมืองต่อฝ่ายตุลาการอย่างไร 2) ความเห็นสาธารณะทางการเมือง (Public Opinion) ของประชาชนส่งผลต่อการตัดสินคดีของศาล และ 3) การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้พิพากษาในศาล ด้วยเหตุนี้จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลในคดีที่ 3-4/2557 ตามแนวทางการศึกษาแบบ strategic model จึงถือว่าเป็นการค้นพบใหม่ว่า ในบริบททางการเมืองของสังคมไทยการตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มาให้ปากคำต่อศาลในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญ

5.3) การศึกษาทัศนคติส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อนโยบายการกู้เงินของรัฐบาลเพื่อการพัฒนาาระบบการคมนาคมขนส่งระบบราง : ศึกษาตามแนวทาง Attitudinal Model

ในการศึกษาทัศนคติส่วนบุคคลของผู้พิพากษานั้น ในประเทศสหรัฐอเมริกามีการศึกษาทัศนคติส่วนบุคคลของผู้พิพากษาในศาลสูงสุด (Supreme Court) โดยการศึกษาดังกล่าวนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อทำการวัดทัศนคติของผู้พิพากษาในมิติที่ว่า ผู้พิพากษาในศาลสูงสุดมีทิศทางความคิดทางการเมืองไปในทิศทางใดระหว่างความคิดทางการเมืองแบบเสรีนิยม(Liberal) กับความคิดทางการเมืองแบบอนุรักษนิยม(Conservative) ซึ่งการศึกษาในรูปแบบนี้สามารถนำมาทำการศึกษาได้ในประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะผู้พิพากษาศาลสูงสุดมาจากการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี จึงทำให้ความคิดทางการเมืองของผู้พิพากษาศาลสูงสุดสอดคล้องกับความคิดทางการเมืองของประธานาธิบดี แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษาในแนวทางนี้ไม่เหมาะสมที่จะนำมาทำการศึกษาในบริบทสังคมการเมืองไทย เนื่องจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไทยไม่ได้มาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้แน่ชัดว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไทยมีความคิดทางการเมืองเป็นไปในทิศทางใดระหว่างเสรีนิยมกับอนุรักษนิยม

ด้วยเหตุนี้การที่จะสามารถทำความเข้าใจทัศนคติส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไทยสามารถทำได้โดยการพิจารณาจากคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินในคดีที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกัน และมีการตัดสินคดีโดยใช้หลักกฎหมายเดียวกัน ถ้ามีคดีใดคดีหนึ่งตัดสินไปในทิศทางที่แตกต่างกับคดีอื่น แสดงให้เห็นว่า ในคดีนั้นทัศนคติส่วนบุคคลส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาล โดยให้พิจารณาจากคำตัดสินของศาลที่หยิบยกมานั้นว่า มีคำตัดสินใดที่มีการให้เหตุผลเพิ่มเติมจากคำตัดสินในคดีอื่น และการให้เหตุผลเพิ่มเติมเช่นนั้นจะต้องไม่ใช่การให้เหตุผลในทางกฎหมายกล่าวคือ จะต้องเป็นการให้เหตุผลที่ระบุว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายสาธารณะของรัฐบาล

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจที่ได้หยิบยกมาทำการศึกษาในบทที่ 4 นั้น ปรากฏว่า ในคดีที่ 3-4/2557 ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยคดีโดยยึดหลักกฎหมายตามแนวทาง Legal Model แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยในเรื่องทัศนคติส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอาจส่งผลการตัดสินคดีของศาล โดยการศึกษาในเรื่องทัศนคติส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาจากการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยโดยเป็นเหตุผลที่นอกเหนือจากเหตุผลทางกฎหมาย

5.3.1) ความคิดเห็นส่วนตัวของ จรัญ ภักดีธนากุล ที่มีต่อนโยบายการกู้เงินเพื่อพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งระบบราง[29]¹¹⁹

นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้เหตุผลประกอบคำตัดสินคดีโดยไม่ใช่เหตุผลทางกฎหมาย แต่เป็นทัศนคติส่วนตัวที่มีต่อการที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีนโยบายในการกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม โดยนายจรัญ ภักดีธนากุล มองว่า ถ้าหากร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินมีผลใช้บังคับแล้ว จะทำให้เกิดปัญหาการทุจริตซึ่งจะทำให้รัฐเสียหายเป็นจำนวนมหาศาล ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะไม่มีส่วนรู้เห็นกับการทุจริตโดยตรง แต่เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว อีกทั้งการที่รัฐบาลได้ตรากฎหมายกู้เงินเพื่อพัฒนาประเทศโดยไม่ได้ใช้วิธีการตามระบบงบประมาณปกติ และการกู้เงินของรัฐบาลในครั้งนี้มีจำนวนมากถึงสองล้านล้านบาท จึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประกอบกับการกู้เงินดังกล่าว เป็นการกู้ผูกพันในระยะยาวถึง ๗ ปี มีกำหนดเวลาชำระหนี้คืนนานถึง ๕๐ ปี โดยการกู้เงินดังกล่าวไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน การกู้เงินที่มีจำนวนเงินมากเช่นนี้ จะมีผลกระทบถึงความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการที่รัฐบาลมีนโยบายเช่นนี้ นายจรัญ ภักดีธนากุล มีความเห็นว่า การกระทำของรัฐบาลเช่นนี้ส่อให้เห็นถึงการทุจริตในเชิงนโยบาย และที่สำคัญที่สุด นายจรัญ ภักดีธนากุล ยังได้เขียนคำวินิจฉัยไปในแนวทางการเสนอแนะทางนโยบายเอาไว้ด้วย

“โครงการตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นโครงการที่ใช้เงินจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องพิจารณา อย่างรอบคอบว่า มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหรือไม่ มีความจำเป็นที่รัฐ ต้องลงทุนเองหรือไม่ มีช่องทางที่รัฐจะให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน โดยรัฐไม่ต้องรับภาระหรือไม่ อันเป็นไปตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งรัฐบาลอาจดำเนิน โครงการภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามปกติได้ เพราะมิใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน[29]”¹²⁰

¹¹⁹ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายจรัญ ภักดีธนากุล ในคดีที่ 3-4/2557. จาก http://www.iwebcool.com/constitutionalcourt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=59:2014-10-16-02-44-49&Itemid=1268&lang=th. สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

¹²⁰ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายจรัญ ภักดีธนากุล ในคดีที่ 3-4/2557. จาก

http://www.iwebcool.com/constitutionalcourt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=59:2014-10-16-02-44-49&Itemid=1268&lang=th. สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

การที่นายจรัญ ภักดีธนากุล ได้อ้างเหตุผลในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง แสดงให้เห็นว่า นโยบายทางเศรษฐกิจในอุดมคติของนายจรัญจะต้องเป็นนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นไปตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง กล่าวคือ นายจรัญไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลกู้เงินเป็นจำนวนมากซึ่งขัดกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในข้อที่ว่า การที่คนเราจะทำอะไรก็ตามจะต้องทำด้วยความพอประมาณ คือ ไม่โลภ ไม่ทำอะไรเกินตัว ความมีเหตุผล คือ การที่จะใช้จ่ายเงินจะต้องมีเหตุผลในเรื่องความจำเป็น และหลักการมีภูมิคุ้มกัน ซึ่งหมายถึง การใช้จ่ายเงินจะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาที่จะตามมาในอนาคต เช่น การไม่ก่อหนี้ในระยะยาว

5.3.2) ความคิดเห็นส่วนตัวของนายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์ ที่มีต่อนโยบายการกู้เงินเพื่อพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งระบบราง[33]¹²¹

นายทวีเกียรติ ได้ให้เหตุผลประกอบคำตัดสินคดีโดยไม่ใช้เหตุผลทางกฎหมาย แต่เป็นทัศนคติส่วนตัวโดยมองว่า การที่รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกินสี่ปี ได้ตรากฎหมายกู้เงินเป็นจำนวนสองล้านล้านบาท โดยมีระยะเวลากู้เงินและใช้จ่ายเงินยาวนานถึงเจ็ดปี ซึ่งยาวเกินกว่าวาระและ ความรับผิดชอบของรัฐบาลชุดที่เสนอนโยบายและร่างกฎหมายนั้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปริมาณหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้น และอาจส่งผลให้รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งในชุดต่อ ๆ ไป ไม่สามารถดำเนินนโยบายใด ๆ ที่เห็นว่าจะมีความจำเป็นและได้รับความเห็นชอบจากประชาชนให้มาดำเนินการหรือเป็นนโยบายของรัฐบาล ที่ชนะการเลือกตั้งในครั้งต่อไปได้อีกเลย นั่น อีกทั้งการตรากฎหมายกู้เงินเช่นนี้ยังเป็นการที่รัฐบาลในขณะหนึ่งได้กระทำการผูกพันรัฐบาลในอนาคตและ ผูกพันประชาชนที่มีสิทธิจะได้รับบริการสาธารณะในเรื่องที่อาจมีความจำเป็นหรือเหมาะสมมากกว่าในอนาคต ไม่ให้สามารถดำเนินนโยบายใดที่จะต้องมีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อีก โดยการกู้ยืมเงินในวงเงินที่สูงมาก จนกระทั่งมีผลทำให้ภาระหนี้ของประเทศอยู่ในระดับที่จะไม่สามารถทำการกู้ยืมเงินได้อีกเลยในอนาคต ระยะสั้นหรือในระยะกลาง และเป็นการผูกพันประเทศ

¹²¹ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์ ในคดีที่ 3-4/2557 จาก http://www.iwebcool.com/constitutionalcourt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=56:2014-10-16-02-43-57&Itemid=1268&lang=th .สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

และประชาชนโดยเงื่อนไขทางการเงินและการคลังไปนานมากกว่าอาณัติมอบหมายที่ประชาชนได้มอบให้กับรัฐบาลที่ได้รับเลือกตั้งมาในขณะนั้น ๆ [33]¹²²

โดยนายทวีเกียรติได้อ้างเหตุผลในเรื่องหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ว่ารัฐบาลต้องเป็นตัวแทนของประชาชน การที่รัฐบาลตรากฎหมายกู้เงินโดยมีระยะเวลานานเช่นนี้ ขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะจะทำให้รัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่ไม่สามารถนำเงินงบประมาณมาตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เนื่องจากการกู้เงินของรัฐบาลยิ่งลักษณะทำให้เกิดภาระผูกพัน คือ ประเทศไทยต้องเป็นหนี้ระยะยาว และเมื่อได้มีการกู้เงินไปแล้วประเทศไทยก็ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงไม่ชำระหนี้ได้ ดังข้อความที่ว่า “โครงการที่จะดำเนินการจากการกู้เงินดังกล่าวนั้นเป็นการขัดกับหลักการปกครอง แบบประชาธิปไตยโดยมีผู้แทนที่รัฐบาลที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ใช้อำนาจรัฐจัดการบริการสาธารณะ จะต้องดำเนินการตามโครงการหรือนโยบายที่ตนตัดสินใจหรือให้ความเห็นชอบได้ไม่เกินไปกว่าระยะเวลา ที่ตนได้รับมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งเท่านั้น และไม่อาจตัดสินใจล่วงหน้าสร้างภาระผูกพันในเรื่องที่เป็นนโยบายเฉพาะของรัฐบาลในเวลาหนึ่งเวลาใดไปจนกระทั่งมีผลผูกมัดการตัดสินใจ นโยบาย และแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาลชุดต่อ ๆ ไปอีกยาวนานเช่นนี้ได้” [33]¹²³

จะเห็นได้ว่า ทศนคติของนายทวีเกียรติ มีนະกนิษฐ คือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ว่าด้วยหลักความเป็นตัวแทนของประชาชน รัฐบาลหนึ่งจะดำเนินนโยบายสาธารณะได้ภายในระยะเวลาที่รัฐบาลอยู่ในวาระ รัฐบาลชุดหนึ่งจะดำเนินนโยบายสาธารณะให้มีผลเกินกว่าระยะเวลาที่ตนอยู่ในวาระไม่ได้ เพราะถ้าหากรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ไม่ใช่รัฐบาลชุดเดิม จะเกิดปัญหาที่ว่า รัฐบาลชุดใหม่ต้องดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาลชุดเดิมต่อ จึงเป็นการขัดกับหลักความเป็นตัวแทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย เพราะรัฐบาลชุดใหม่ที่เป็นตัวแทนของประชาชนอาจต้องการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อตอบสนองความต้องการของ

¹²² คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายทวีเกียรติ มีนະกนิษฐ ในคดีที่ 3-4/2557. จาก http://www.iwebcool.com/constitutionalcourt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=56:2014-10-16-02-43-57&Itemid=1268&lang=th .สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

¹²³ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายทวีเกียรติ มีนະกนิษฐ ในคดีที่ 3-4/2557. จาก http://www.iwebcool.com/constitutionalcourt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=56:2014-10-16-02-43-57&Itemid=1268&lang=th .สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

ประชาชนที่อาจเปลี่ยนแปลงไป แสดงให้เห็นว่า ทศนคติส่วนตัวของนายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ¹²⁴ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการก่อหนี้ของรัฐบาลในระยะยาว

5.3.3) ความคิดเห็นส่วนตัวของนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ที่มีต่อนโยบายการกู้เงินเพื่อพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งระบบราง[36]¹²⁴

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ได้ให้เหตุผลประกอบคำตัดสินโดยที่เหตุผลดังกล่าวไม่ใช่เหตุผลที่เป็นข้อกฎหมาย โดยนายสุพจน์มองว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฉบับนี้ถึงแม้จะไม่ได้ก่อให้เกิดการทุจริตโดยตรง แต่การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้จะทำให้เกิดการทุจริต เมื่อมีการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ อีกทั้งนายสุพจน์ได้มองว่านโยบายของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่นำเสนอร่างพระราชบัญญัติกู้เงินนี้ก่อให้เกิดการทุจริตในเชิงนโยบายที่กระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง การทุจริตในเชิงนโยบายเช่นนี้ส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประเทศชาติ และมีแต่จะรุนแรงขยายวงกว้าง สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น อีกทั้งการทุจริตดังกล่าวยังเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาประเทศไทยมาโดยตลอด ทำให้การดำเนินโครงการ หลาย ๆ โครงการ ประชาชนและประเทศชาติไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากจำนวนเงินที่รัฐลงทุนไป แต่เม็ดเงินกลับรั่วไหลไปสู่บุคคลที่ทุจริตประพฤติมิชอบ [36]¹²⁵

อีกทั้งนายสุพจน์ยังได้ให้เหตุผลอีกว่า ประเทศไทยระบบการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอ โดยพิจารณาจากการดำเนินคดีตามระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยเพื่อพิสูจน์ความผิด และนำตัวผู้กระทำความผิดฐานทุจริตประพฤติมิชอบมาลงโทษก็กระทำได้ยาก และที่สำคัญการที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ยกเว้นระบบงบประมาณตามปกติยิ่งเอื้อให้เกิดช่องทางการทุจริตได้ง่าย หรือเสี่ยงที่จะทำให้เงินแผ่นดินรั่วไหลได้ ประกอบกับเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีจำนวนมากถึงสองล้านล้านบาท ยิ่ง

¹²⁴ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ในคดีที่ 3-4/2557.จาก

http://www.iwebcool.com/constitutionalcourt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=53:2014-10-16-02-41-17&Itemid=1268&lang=th .สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

¹²⁵ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ในคดีที่ 3-4/2557.จาก

http://www.iwebcool.com/constitutionalcourt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=53:2014-10-16-02-41-17&Itemid=1268&lang=th .สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

มีความเสี่ยงที่จะถูกบุคคลที่ทุจริตประพฤติมิชอบเข้ามาแสวงหาประโยชน์ได้โดยง่าย และที่สำคัญที่สุดการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้จะทำให้ประเทศไทยได้รับความเสียหายอย่างรุนแรง เพราะประชาชนและประเทศไทยโดยรวมได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่ากับความเสียหายที่จะได้รับความเสียหาย[36]¹²⁶

นอกจากนี้ในกระบวนการไต่สวนคดีนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ยังได้แสดงทัศนคติส่วนตัวออกมาในระหว่างการไต่สวนคดีโดยให้ความเห็นว่า “ เอเชียน ไฮเวย์ เอสแคป เขาศึกษามาเป็น 20-30 ปีก็ยังไม่สำเร็จ เพราะมีปัญหาติดขัดภายใน ถนนลูกรังนะให้หมดไปจากประเทศไทยก่อน ทำแอสฟัลต์ หรืออะไรต่างๆ ให้เสร็จก่อน ก่อนที่จะไปคิดระบบความเร็วสูง ความเร็วสูงความคิดเห็นส่วนตัวนะ มันยังไม่จำเป็นสำหรับประเทศไทยเลย และเงินกู้ 2 ล้านล้านคุณชัชชาติตายไปเกิดใหม่มายังรุ่นลูก รุ่นหลานยังใช้เงินไม่หมดเลย[39]”¹²⁷ ซึ่งข้อความดังกล่าวนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงทัศนคติส่วนตัวที่ว่า ประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะมีรถไฟความเร็วสูง เนื่องจากในความคิดเห็นส่วนตัวของนายสุพจน์ต้องการที่จะให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณในการสร้างการขนส่งระบบถนนให้ทั่วถึงเสียก่อนแล้วรัฐบาลจึงไปดำเนินการสร้างระบบรถไฟความเร็วสูง

จะเห็นได้ว่า ในกรณีของนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ที่มีความเห็นว่า นโยบายการกู้เงินของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อาจก่อให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง และการที่รัฐบาลได้นำเสนอพระราชบัญญัตินี้ในการกู้เงินเป็นการหลีกเลี่ยงวิธีการทางงบประมาณ โดยปกติ ดังนั้น ถ้าหากร่างพระราชบัญญัติกู้เงินฉบับนี้มีผลใช้บังคับจะทำให้เกิดการทุจริตโดยที่ไม่สามารถจะทำการตรวจสอบได้ อันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศไทย อีกทั้งการเปิดเผยทัศนคติส่วนตัวในเรื่องเสนอแนะให้รัฐบาลไปปรับปรุงถนนจากถนนลูกรังเป็นถนนคอนกรีตหรือถนนลาดยาง แสดงให้เห็นว่านายสุพจน์ไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลกู้เงินไปสร้างรถไฟความเร็วสูง ซึ่งเป็นการแสดงออกซึ่งความไม่เห็นด้วยต่อนโยบายของ

¹²⁶ คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ในคดีที่ 3-4/2557.จาก

http://www.iwebcool.com/constitutionalcourt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=53:2014-10-16-02-41-17&Itemid=1268&lang=th .สืบค้นเมื่อ 29 พ.ย. 58.

¹²⁷ คลิปศาล รธน. พุดเรื่องรถไฟไฟความเร็วสูง ไม่จำเป็นสำหรับประเทศไทย 8มค.57 [ออนไลน์], 17 พฤษภาคม 2559,แหล่งที่มา <https://www.youtube.com/watch?v=aC3GUB96YbA>

รัฐบาลอย่างชัดเจนซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญท่านอื่นจะไม่เปิดเผยทัศนคติส่วนตัวออกมาอย่างชัดเจนเช่นนี้

จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่า มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียงสามท่านเท่านั้นที่เขียนคำวินิจฉัยส่วนตัวที่เปิดเผยให้เห็นทัศนคติที่มีต่อนโยบายการกู้เงินของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จะเห็นได้ว่าประเด็นหลักที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสามท่านที่ทำให้เหตุผลมาจากทัศนคติส่วนตัว มีอยู่ด้วยกันสามประเด็นหลักๆ คือ 1) การตราพระราชบัญญัติกู้เงินของรัฐบาลก่อให้เกิดการทุจริต 2) การตราพระราชบัญญัติกู้เงินดังกล่าวมีระยะเวลาที่ให้รัฐบาลกู้เงินเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน และ 3) นโยบายสาธารณะของรัฐบาลจะต้องเป็นไปตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งจะเห็นได้ว่าทัศนคติส่วนตัวของตุลาการทั้งสามท่านนั้นได้ส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญ เห็นได้จากข้อความในคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญที่บ่งชี้ว่า นโยบายการกู้เงินของรัฐบาลไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากนโยบายดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการทุจริตได้ในระยะเวลาที่ยาวนาน เห็นได้จากข้อความในคำวินิจฉัยกลางที่ว่า

“ การดำเนินคดีตามระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยเพื่อพิสูจน์ความผิดและนำผู้กระทำความผิด ฐานทุจริตประพฤติมิชอบมาลงโทษก็กระทำได้อย่าง ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบงบประมาณตามปกติก็ได้พยายามสร้างและพัฒนาหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตอย่างเข้มงวดรัดกุม แต่ก็ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาการทุจริตได้ดีเท่าที่ควร การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ยกเว้นระบบงบประมาณตามปกติยิ่งเอื้อให้เกิดช่องทางการทุจริต เกิดขึ้นได้ง่าย หรือเสี่ยงที่จะทำให้เงินแผ่นดินรั่วไหลได้ ประกอบกับเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มีจำนวนมากถึงสองล้านล้านบาท ยังมีความเสี่ยงที่จะถูกบุคคลที่ทุจริตประพฤติมิชอบเข้ามาแสวงหา ประโยชน์มากตามไปด้วย สุดท้ายจะยิ่งทำให้ประเทศชาติได้รับความเสียหายอย่างรุนแรง และประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่ากับความเสียหายที่จะได้รับความเสียหายและการชำระคืนหนี้เงินกู้ ย่อมไม่ได้ที่จะมีผลกระทบต่อบริหารการใช้จ่ายของประเทศและภาระภาษีของประชาชน ที่ต้องเพิ่มขึ้นจากหนี้สาธารณะที่

รัฐบาลได้ก่อไว้[27]¹²⁸ โดยคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่หยาบๆมานี้ เป็นข้อความที่คล้ายคลึงกับข้อความบางส่วนในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายสุพจน์ ไข่มุกด์

จะเห็นได้ว่า ทฤษฎี Attitudinal Model สามารถใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากคำตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญไทยได้ โดยจะเห็นได้ว่า ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557 มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียงสามท่านเท่านั้นที่เขียนคำวินิจฉัยส่วนตัวโดยเปิดเผยให้เห็นทัศนคติที่มีต่อการตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินของรัฐบาล คือ นายจรูญ ภักดีธนากุล นายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์ และนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ซึ่งการศึกษาตามแนวทาง Attitudinal Model ยังมีหลักฐานไม่เพียงพอที่จะอธิบายว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีโดยใช้ทัศนคติส่วนตัวเป็นตัวตัดสิน แต่อย่างไรก็ตามเราสามารถใช้ในการศึกษาตามแนวทาง Attitudinal Model และ Strategic Model มาใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์การวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่ 3-4/2557 โดยเป็นการพิจารณาว่า Model ทั้งสองต่างเป็นปัจจัยร่วมกันที่ส่งเสริมผลักดันให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีที่ 3-4/2557 ไปในทิศทางที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล กล่าวคือ ในกระบวนการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้สถาบันทางการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจในกระบวนการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กระบวนการคัดเลือกดังกล่าวนี้จึงทำให้ได้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีทัศนคติความเชื่อที่สอดคล้องกับสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง

¹²⁸ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่สืบค้นที่

http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=210&lang=th วันที่สืบค้น 7/04/2558.

5.4) เพราะเหตุใดศาลรัฐธรรมนูญจึงเลือกที่จะรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล : ศึกษาโดยใช้ Attitudinal Model และ Strategic Model ในฐานะปัจจัยร่วมกันที่ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญเลือกที่จะรับฟังผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล

จากผลการศึกษาที่ได้รับอันเป็นการแสดงให้เห็นว่า ความเห็นทางวิชาการของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ส่งผลต่อคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดคำถามต่อมาเกี่ยวกับการตัดสินใจของศาลตามแนวทางการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (strategic model) คือ คำถามที่ว่า เพราะเหตุใดศาลรัฐธรรมนูญจึงเลือกผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลมาเบิกความในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญ แต่เพราะเหตุใดศาลรัฐธรรมนูญจึงเลือกที่จะไม่รับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล^[40]¹²⁹ จากคำถามดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นตัวแสดงทางการเมืองหนึ่งท่ามกลางกระแสนการเมืองที่มีความขัดแย้งในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศ

จะเห็นได้ว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดที่วินิจฉัยคดีที่ 3-4/2557 มีกระบวนการได้มาโดยการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งบริบททางการเมืองในขณะนั้นเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารในปี 2549 ไปสู่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ เป็นช่วงรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐประหารปี 2549 ต้องการจัดให้มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญเพื่อคืนอำนาจให้กับประชาชนภายหลังการรัฐประหาร และเราจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญที่ถูกร่างโดยคณะรัฐประหารนั้น มักจะมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเข้ามามีอำนาจทางการเมือง หรือที่เรียกว่า ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (semi-democracy) เช่น การให้นายกรัฐมนตรีมาจากบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เป็นประธานรัฐสภา และการเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองได้^[41]¹³⁰

¹²⁹ทิศทางประเทศไทย คดีเงินกู้ 2 ล้านล้านบาท สัมภาษณ์ วีรพัฒน์ ปริยวงศ์

[ออนไลน์], 22 กรกฎาคม 2559, แหล่งที่มา <https://www.youtube.com/watch?v=JoCaNdqr-PQ>

¹³⁰ คณะรัฐประหารสืบทอดอำนาจกันอย่างไรในรัฐธรรมนูญ? [ออนไลน์], 22 กรกฎาคม 2559, แหล่งที่มา

ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นมา โดยมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดรัฐบาลอำนาจนิยมที่มาจาก การเลือกตั้ง (illiberal democracy) โดยเกษียร เตชะพีระ (2558) มองว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญตั้งใจที่จะให้สถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง (unelected, non-majoritarian institutions) เข้ามาใช้อำนาจในการกำกับควบคุมสถาบันการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง (elected, majoritarian institutions) อีกทั้งนาวาตรีประสพศักดิ์ สุนศิริ กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ได้ให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ร่างขึ้นมาเพื่อป้องกันคนแบบทักษิณ ชินวัตร ด้วยเหตุนี้ทางผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงออกแบบรัฐธรรมนูญให้สถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้ามาควบคุมรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง ได้ [42]¹³¹ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ภาย หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ที่ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้สถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งสามารถควบคุมรัฐบาลได้

นอกจากนี้แล้วเราจะพบว่า ที่มาของของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับยังมีที่มาและจำนวนที่แตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 255 ได้กำหนดให้จำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวนทั้งสิ้น 15 คน ได้แก่ 1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา 5 คน 2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 2 คน 3) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ 5 คน 4) ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ 3 คน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 204 ได้กำหนดให้จำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวนทั้งสิ้น 9 คน ได้แก่ 1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา 3 คน 2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 2 คน 3) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ 2 คน 4) ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ 2 คน แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิจจะมีมากกว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาและตุลาการ แต่รัฐธรรมนูญ ปี 2550 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาและตุลาการมีมากกว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ

¹³¹ เกษียร เตชะพีระ. กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบไม่ประชาธิปไตย. มติชนออนไลน์ [อินเทอร์เน็ต]. 2558 [เข้าถึงเมื่อ 22 กรกฎาคม 2559]. แหล่งที่มา http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1432535188

ตารางที่ 3 : แสดงจำนวนและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปี 2540 และปี 2550

ที่มาของตุลาการ	รัฐธรรมนูญ ปี 40	รัฐธรรมนูญ ปี 50
ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	5	3
ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด	2	2
ผู้ทรงคุณวุฒิสภาวิชาชีพ	5	2
ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์	3	2

ซึ่งจากที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่แตกต่างดังกล่าวข้างต้น เราจะพบว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปี 2540 มีความเชื่อมโยงกับประชาชนมากกว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปี 2550 และในขณะเดียวกันตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปี 2550 มีความเชื่อมโยงกับสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง (unelected institution) มากกว่ารัฐธรรมนูญปี 2540 ก็เพราะเหตุผลดังต่อไปนี้ 1) รัฐธรรมนูญปี 2550 มีจำนวนตุลาการที่มาจากผู้พิพากษามากกว่าตุลาการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ แต่รัฐธรรมนูญปี 2540 มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาน้อยกว่าตุลาการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ 2) ในกระบวนการในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องให้วุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้ง ถ้าหากพิจารณาถึงที่มาของวุฒิสภามาตรฐานปี 2540 และรัฐธรรมนูญปี 2550 วุฒิสภาก็มีที่มาต่างกัน กล่าวคือ วุฒิสภามาตรฐานปี 2540 ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน และมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามมาตรา 123 แต่วุฒิสภามาตรฐานปี 2550 ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 150 คน โดยมาจากการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน (76 จังหวัด 76 คน) และวุฒิสมาชิกที่เหลือจะมาจากการสรรหา ตามมาตรา 111 ซึ่งจากการที่วุฒิสภาจะต้องเป็นผู้ที่ให้ความเห็นชอบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาก็มักจะเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกับฝ่ายตนมากที่สุด

ตารางที่ 4 : แสดงที่มาของวุฒิสภามาตรฐานปี 2540 และปี 2550

รัฐธรรมนูญ 2540	รัฐธรรมนูญ 2550
มาจากการเลือกตั้ง	มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน ที่เหลือมาจากการสรรหา

ด้วยเหตุนี้ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ปี 2550 ที่วินิจฉัยคดีที่ 3-4/2557 จึงเลือกที่จะรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพราะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยคดีนี้มีความเชื่อมโยงกับสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ 1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ปี 2550 มาจากผู้พิพากษาเกินครึ่ง และ 2) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิก็ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาซึ่งวุฒิสมาชิกเกือบครึ่งหนึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง

และจากประวัติการทำงานของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่เห็นด้วยกับการตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เราจะพบว่า ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวนั้นจะมีความเชื่อมโยงกับสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ 1) นายพิสิฐ ลี้อาธรรม เคยดำรงตำแหน่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลพวงจากการรัฐประหารเมื่อปี 2549[43]¹³² 2) นางสาวสุภา ปิยะจิตติ เคยดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงการคลังในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และมีเรื่องขัดแย้งกับรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายรับจำนำข้าว และภายหลังการรัฐประหารในปี 2557 นางสาวสุภา ปิยะจิตติ ก็ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ[44]¹³³ 3) นางสาวประพิร์ อังกินันท์ ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินถือว่าเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม มีเพียงผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์เพียงหนึ่งท่านที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ให้การต่อศาลรัฐธรรมนูญไปในเชิงที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล คือ นายทนง พิทยะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร

จากการศึกษาตามแนวทาง strategic model ว่า เพราะเหตุใดศาลรัฐธรรมนูญจึงเลือกที่จะรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งมากกว่าผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์อีกกลุ่มหนึ่ง สามารถสรุปได้ว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดนี้มีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการเพิ่มบทบาทของสถาบันการเมืองที่

¹³² “ดร.พิสิฐ ลี้อาธรรม ชีวิตการทำงานที่เปี่ยมสุข”, พระสยาม ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2557) : 18-21.

¹³³ คู่มือ สทนทศ. “รู้จักเธอยัง? “สุภา ปิยะจิตติ” ปช.เช็กบิล ‘จำนำข้าว’ (คนที่ ‘กรณี’ ชื่นชม แต่คนชื่อ “บุญทรง” ไม่ปลื้ม)” มติชนรายวัน (14 มิถุนายน 2556) : 2.

ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง(unelected institutions) และสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งดังกล่าวมีส่วนในการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือรัฐธรรมนูญนี้กำหนดจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาในศาลมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด และในส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาซึ่งวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนั้นเกือบครึ่งหนึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ได้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีทัศนคติความเชื่อที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งได้รับตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

5.5) สรุป : รูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในคดีที่ 3-4/2557

จากการศึกษาปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกฎหมายที่ส่งผลต่อคำตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ในคดีที่ 3-4/2557 เราจะพบว่า รูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้มีลักษณะของการผสมผสานกันระหว่างปัจจัยในเรื่องทัศนคติส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (Attitudinal Model) กับปัจจัยในเรื่องการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์(Strategic Model) ซึ่งทั้งสองปัจจัยนั้นเป็นปัจจัยร่วมกันที่ส่งผลต่อคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่ 3-4/2557

ในการศึกษาตามแนวทาง Strategic Model พบว่า ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีเชิงกลยุทธ์ โดยจะเห็นได้จากการตัดสินคดีศาลรัฐธรรมนูญรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ และนำความเห็นของผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวมาเขียนประกอบในคำวินิจฉัย แสดงให้เห็นว่า ในการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่มีความเชี่ยวชาญที่เพียงพอต่อการตัดสินคดี ด้วยเหตุนี้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ประกอบคำวินิจฉัยเพื่อให้คำวินิจฉัยมีน้ำหนักเพิ่มมากขึ้น

ในส่วนของการศึกษาตามแนวทาง Attitudinal Model พบว่า มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียงสามท่านเท่านั้นที่เขียนคำวินิจฉัยที่เปิดเผยให้เห็นทัศนคติส่วนตัว คือ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ที่เขียนคำวินิจฉัยที่เปิดเผยว่าตนไม่เห็นด้วยกับนโยบายการกู้เงินของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยนายจรัญ ภักดีธนากุล ได้ให้เหตุผลว่า นโยบายการกู้ยืมเงินดังกล่าวขัดต่อหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ให้เหตุผลว่า นโยบายการกู้เงินดังกล่าวเอื้อให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบได้โดยง่าย และนายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ได้ให้เหตุผลว่า การกู้เงินมีระยะเวลาชำระหนี้สั้นถึง 7 ปี ซึ่งเกินระยะเวลาที่รัฐบาลอยู่ใน

วาระ แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลใช้อำนาจของตนเกินกว่าระยะเวลาที่กำหนด จะเห็นได้ว่า มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียงสามท่านเท่านั้นที่วินิจฉัยคดีตามที่ตนคิดส่วนตัว แต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญท่านอื่นๆ ไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ได้ว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวใช้ทัศนคติส่วนตัวในการวินิจฉัย

และในการศึกษาโดยใช้แนวทางของ Attitudinal Model และ Strategic Model ในฐานะที่เป็นปัจจัยร่วมกันที่ส่งผลต่อการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ในประเด็นที่ว่า เพราะเหตุใดตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงเลือกที่จะรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลมากกว่าผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล ศึกษาจากการศึกษาโดยใช้ Model ทั้งสองมาพิจารณาร่วมกันพบว่า ที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยคดีที่ 3-4/2557 มีความเชื่อมโยงกับสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง(unelected political institutions) จึงส่งผลให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดนี้มีทัศนคติความเชื่อที่คล้ายคลึงกับสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และเป็นเหตุผลที่ว่า เพราะเหตุใดศาลรัฐธรรมนูญจึงเลือกรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล

จะเห็นได้ว่า ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญคดีที่ 3-4/2557 ปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกฎหมายส่งผลต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเราจะพบว่า ทั้ง Attitudinal Model และ Strategic Model ต่างมีส่วนร่วมกันที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีโดยไม่ยึดหลักกฎหมายตามแนวทาง Legal Model ซึ่งจากผลการศึกษาในบทนี้เป็นการชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกำลังแสดงบทบาทในฐานะตัวแสดงทางการเมือง(actor) ที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองในเชิงรุกมากขึ้น ซึ่งเราอาจเรียกปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ศาลวินิจฉัยคดีโดยไม่ยึดหลักกฎหมายนี้ว่า ปรากฏการณ์ตุลาการภิวัตน์(Judicial Activism)[4]¹³⁴ ที่ศาลเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นเขตอำนาจของฝ่ายการเมืองมากยิ่งขึ้น จากการที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้สถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเข้ามามีบทบาทในกระบวนการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

¹³⁴ ธนัย เกตวังกต,บทบาทของสถาบันศาลรัฐธรรมนูญกับตุลาการภิวัตน์[ออนไลน์], 19 กรกฎาคม 2559.

แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1477>

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษา

6.1) บทนำ

จากการศึกษาค้นคว้าโดยใช้ทฤษฎีการตัดสินใจของศาล (Judicial Decision Making) เพื่อตอบคำถามวัตถุประสงค์ที่ใช้ในการศึกษาที่ว่า 1) เพื่อวิเคราะห์ว่า รูปแบบ (Pattern) ของคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจว่ามีรูปแบบอย่างไรบ้าง 2) เพื่ออธิบายว่า มีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจอย่างมีนัยยะสำคัญ โดยพิจารณาจากคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการกู้เงินขาดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 1/2541 คำวินิจฉัยที่ 11/2552 คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 และคำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 และจากการศึกษาในครั้งนี้ทำให้ค้นพบว่า 1) รูปแบบคำตัดสินคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาล 2) นัยยะสำคัญของผลการศึกษาที่ได้รับที่มีต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย และ 3) การนำผลการศึกษาที่ได้ไปทำการศึกษาต่อยอดเพื่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ในอนาคต

6.2) รูปแบบคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตรากฎหมายกู้เงินของรัฐบาล

6.2.1) ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีโดยยึดหลักกฎหมายเป็นปัจจัยหลัก : ศึกษาตาม

มุมมอง Legal Model

จากการศึกษาเปรียบเทียบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายการเงินการคลัง เราจะพบว่า ในคดีที่ 1/2541 คดีที่ 11/2552 และคดีที่ 5-7/2555 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีโดยยึดหลักกฎหมาย เนื่องจากในคดีดังกล่าวมีข้อเท็จจริงเหมือนกัน และศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยคดีดังกล่าวไปในทิศทางเดียวกัน แสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีรูปแบบคำวินิจฉัยคดีที่ยึดหลักกฎหมายตามแนวทาง Legal Model เห็นได้จากการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการกู้เงินทั้งสามครั้ง ศาลได้วางหลักเกณฑ์ร่วมกันในการวินิจฉัยคดี กล่าวคือ ในการตราพระราชกำหนดให้

อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนจนมิอาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐบาลจะต้องใช้มาตรการอื่นๆ ที่มีอยู่เพื่อบรรเทาและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจนั้น ไปก่อน และเมื่อมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้ อีกทั้งไม่มีมาตรการอื่นที่เหมาะสมกับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า รัฐบาลจึงจะมีอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 **“การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำ ได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้”** ซึ่งตัวบทดังกล่าวแตกต่างกับตัวบทของรัฐธรรมนูญที่ศาลได้วินิจฉัยในคดีที่ 11/2552 และ คดีที่ 5-7/2555 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 **“ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตรา พระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”** และในวรรคสองของมาตราเดียวกัน ความว่า **“การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อ คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”**

แต่ในคำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 เป็นคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยไม่ยึดหลักกฎหมาย กล่าวคือ ในกรณีนี้เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นเงินแผ่นดินหรือไม่ และถ้าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดินก็จะต้องมาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 ได้บัญญัติไว้ว่า **“การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำ ได้ก็เฉพาะที่ได้ อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้”** ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ในคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเกินกว่าตัวบทรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 กล่าวคือ ตามตัวบทได้ระบุว่า การจ่ายเงินแผ่นดินที่ไม่ได้กระทำตามรูปแบบของกฎหมายว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลมีความจำเป็นเร่งด่วน แต่ในคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญกลับวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า **“ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความจำเป็นเร่งด่วน**

จนมีอาจหลีกเลี่ยงได้” เช่นเดียวกับกรณีการตราพระราชกำหนดกู้เงินในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ประกอบกับตามรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐบาลตามมาตรา 169 ด้วยเหตุนี้การวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่ 3-4/2557 จึงไม่ได้เป็นไปตามแนวทาง Legal Model

6.2.2) ปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกฎหมายกับคำวินิจฉัยคดีที่ 3-4/2557

จากคำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 ที่แสดงว่า ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่ได้เป็นไปตามแนวทาง Legal Model ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำคดีนี้มาศึกษาต่อว่ามีปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกฎหมายมาส่งผลกระทบต่อคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ(Non-Legal Model) เราจะพบว่า ในคดีที่ 3-4/2557 มีปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้อง 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยในเรื่องทัศนคติส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ(attitudinal model) และปัจจัยในเรื่องการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์(strategic model) ดังนี้

6.2.2.1) ทัศนคติส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่ 3-4/2557 : ศึกษาตามแนวทาง attitudinal model

จากการศึกษาตามแนวทางที่เชื่อว่าทัศนคติส่วนตัวของผู้พิพากษาส่งผลกระทบต่อคำวินิจฉัยคดีของศาล (Attitudinal Model) เราจะพบว่า มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียงสามท่านเท่านั้นที่เขียนคำวินิจฉัยส่วนตัว โดยเปิดเผยให้เห็นทัศนคติส่วนตัว คือ นายจรูญ ภักดิชนากุล นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ โดยนายจรูญ ภักดิชนากุล ได้ให้เหตุผลในเรื่องการทุจริต การก่อหนี้ระยะยาวจนเกินไป และที่สำคัญที่สุดนายจรูญ ภักดิชนากุล มีทัศนคติเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลจะต้องเป็นไปตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ส่วนนายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ มีทัศนคติต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่าไม่สมควรตราขึ้น เพราะวาระการดำรงตำแหน่งของรัฐบาลมีวาระ 4 ปี แต่การที่รัฐบาลตรากฎหมายกู้เงิน โดยมีเวลาผ่อนชำระค่าใช้จ่ายถึง 7 ปี เป็นการทำให้รัฐบาลในอนาคตต้องมารับผิดชอบกับหนี้จำนวนมหาศาล และที่สำคัญที่สุดรัฐบาลชุดนี้อาจไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่ ถ้าหากในอนาคตประชาชนไม่เลือกรัฐบาลชุดนี้ ก็เท่ากับว่าร่างกฎหมายกู้เงินที่มีผลผูกพันไปในอนาคตขัดกับเจตนารมณ์ของประชาชนในอนาคตที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบัน และนายสุพจน์ ไข่มุกด์ก็ได้แสดงความเห็นว่า ไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายกู้เงินฉบับนี้เพราะก่อให้เกิดการทุจริต

6.2.2.2) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์กับคำวินิจฉัยคดีที่

3-4/2557 : ศึกษาตามแนวทางการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (strategic model)

จากการศึกษาตามแนวทางการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Model) เราจะพบว่า บทบาทของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่เข้ามาให้ปากคำในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยที่ผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์จะเป็นผู้ที่ให้ความเห็นทางวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นสาขาวิชาที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่มีความเชี่ยวชาญ ดังนั้นการที่ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีโดยยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญก็จะทำให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีความศักดิ์สิทธิ์และน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้น เห็นได้จากในคำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตนจะพบข้อความที่มีสาระสำคัญคล้ายคลึงกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ โดยข้อความเหล่านั้นเป็นการให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจคดี เช่น ความเห็นในเรื่องการตีความเงินแผ่นดิน ความคิดเห็นที่ว่าร่างกฎหมายนี้ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน ความคิดเห็นที่ว่าถ้าหากให้รัฐบาลกู้เงินตามร่างกฎหมายนี้จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศ และความคิดเห็นที่เป็นการเสนอแนะเชิงนโยบายที่ว่าวิถีการอื่นที่สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายมากกว่าการกู้เงิน เช่น การร่วมลงทุนกับเอกชน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้บรรดาความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์จึงส่งผลกระทบต่อทิศทางคำวินิจฉัยคดีของศาลในคำวินิจฉัยที่ 3-4/2557

6.2.2.3) Attitudinal Model และ Strategic Model กับการตัดสินใจของศาลรัฐธรรมนูญในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล

จากผลการศึกษาตามแนวทาง Strategic Model ที่เราพบว่า ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ส่งผลกระทบต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดคำถามตามมาว่า เพราะเหตุใดศาลรัฐธรรมนูญจึงเลือกที่จะรับฟังความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล ได้แก่ นายพิสิฐ ลี้อาธรรม นางสาวสุภา ปิยะจิตติ และนางสาวประไพร์ อังกินันทน์ ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะศึกษาต่อไปว่าเพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น โดยพิจารณาว่าปัจจัยในเรื่องทัศนคติส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (Attitudinal Model) และปัจจัยในเรื่องการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Model) ทั้งสองปัจจัยต่างก็ส่งผลกระทบต่อคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญร่วมกัน

ในกรณีนี้เราจะพบว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญเลือกที่จะรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล ก็เพราะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยคดีนี้มีความเชื่อมโยงกับสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง(unelected political institutions)[42]¹³⁵ กล่าวคือ ในกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เราจะพบว่า สถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกตัวตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยจะเห็นได้ว่า ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้เสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 3 คน และ 2 คน ตามลำดับรวมเป็น 5 คน และในส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิทยาศาสตร์และนิติศาสตร์จะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเกือบครึ่งหนึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง

และเมื่อตัวตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเชื่อมโยงกับสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจึงทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความคิดความเชื่อเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง จึงทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเลือกที่จะรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล เพราะการที่สถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเข้ามามีบทบาททางการเมืองเพิ่มขึ้น ก็เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลจากการรัฐประหารในเดือนกันยายน พ.ศ.2549

6.2.3) ภาพรวมรูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินของรัฐบาล

ภาพรวมรูปแบบของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินของรัฐบาล เราจะพบว่า ในคดีที่ 1/2541 คดีที่ 11/2552 คดีที่ 5-7/2555 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีโดยยึดหลักกฎหมายตามแนวทาง Legal Model เห็นได้จากการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีเหล่านี้ตามตัวบทรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์ในการตีความรัฐธรรมนูญให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่ในคดีที่ 3-4/2557 เราจะพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยคดีโดยยึดหลักกฎหมายตามแนวทาง Legal Model ซึ่งจากผลการศึกษาที่ชี้ให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญ

¹³⁵ เกษียร เตชะพีระ.กระบวนการเปลี่ยนผ่าน สุระบอบไม่ประชาธิปไตย.มดิชนออนไลน์[อินเทอร์เน็ต].2558[เข้าถึงเมื่อ 22 กรกฎาคม 2559].แหล่งที่มา http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1432535188

วินิจฉัยเกินกว่าขอบเขตอำนาจตามตัวบทรัฐธรรมนูญ เพราะในคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า การตราพระราชบัญญัติเพื่อการกู้เงินของรัฐบาลมีความจำเป็นเร่งด่วนจนมีอาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ ซึ่งขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169 ที่ระบุเพียงแค่ว่า รัฐบาลมีอำนาจในการตรากฎหมายการเงินการคลังได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ไม่ใช่กรณีความจำเป็นเร่งด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา 184 ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

การที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยคดีที่ 3-4/2557 เป็นไปตามแนวทาง Legal Model แสดงให้เห็นว่า ในคดีนี้มีปัจจัยอื่นที่ไม่เกี่ยวกับปัจจัยในทางกฎหมาย ซึ่งอาจจะเป็นปัจจัยในเรื่องทัศนคติส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามแนวทาง Attitudinal Model หรือ อาจจะเป็นปัจจัยในเรื่องการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ตามแนวทาง Strategic Model จากผลการศึกษาที่ได้รับปรากฏว่า ปัจจัยทั้งสองต่างส่งผลต่อการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นปัจจัยร่วมกัน กล่าวคือ เมื่อศึกษาตามแนวทาง Strategic Model เราพบว่า ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ส่งผลต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามการที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเลือกที่จะรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล เพราะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดนี้มีความเชื่อมโยงกับสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง (unelected political institution) จึงทำให้ทัศนคติความเชื่อของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกับสถาบันทางการเมืองดังกล่าว

6.3) นัยยะสำคัญของผลการศึกษาที่ได้รับ

จากการศึกษารูปแบบคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินของรัฐบาลซึ่งเป็นกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อการบริหารประเทศ ซึ่งจากผลการศึกษาดังกล่าวทำให้ทราบได้ถึงนัยยะสำคัญของการตัดสินใจของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเมืองการปกครองไทย โดยนัยยะสำคัญ คือ ในคดีที่ 3-4/2557 ซึ่งเป็นคดีที่รัฐบาลตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญกำลังใช้อำนาจของตนเข้าไปแทรกแซงการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวนั้นสะท้อนนัยยะทางการเมืองการปกครองไทยที่ว่า

ปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ เป็นปรากฏการณ์ตุลาการภิวัตน์(Judicial Activism)¹³⁶

ปรากฏการณ์ตุลาการภิวัตน์ดังกล่าวเกิดจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีความเชื่อมโยงกับสถาบันการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง แต่กลับให้ที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดนี้มีความเชื่อมโยงกับสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เช่น ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด และวุฒิสภาที่สมาชิกเกือบครึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้จึงควรมีการออกแบบให้สถาบันการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการได้มาของตัวตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งมีส่วนในการสรรหาตัวตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

6.4) ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยในอนาคต

สำหรับข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยในอนาคตเพื่อใช้ในการต่อยอดองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้สามารถกระทำได้โดยนำทฤษฎี แนวคิด และระเบียบวิธีวิจัยที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ไปใช้ในการศึกษาในครั้งต่อไป โดยนำไปศึกษารูปแบบคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีเกินกว่าอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายระบุไว้หรือคดีที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นปรากฏการณ์ “ตุลาการภิวัตน์” โดยนำคำวินิจฉัยดังกล่าวไปทำการศึกษาเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินไปแล้ว โดยมาพิจารณาว่า คดีที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มีคำวินิจฉัยที่สอดคล้องกับคำวินิจฉัยอื่นๆมาแล้วก่อนหน้าหรือไม่ และในขณะเดียวกันก็นำคำวินิจฉัยดังกล่าวมาทำการศึกษาดูว่ามีปัจจัยอื่นที่นอกเหนือจากปัจจัยทางกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับตัดสินคดีหรือไม่ สำหรับประเด็นที่น่าสนใจที่จะนำมาทำการศึกษา คือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ

¹³⁶ ธนัย เกตวังกต,บทบาทของสถาบันศาลรัฐธรรมนูญกับตุลาการภิวัตน์[ออนไลน์], 19 กรกฎาคม 2559.

แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1477>

การที่ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีให้การเลือกตั้งมีผลเป็นโมฆะในการเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน 2549 และในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ซึ่งการเลือกตั้งทั้งสองครั้งเกิดขึ้นระหว่างวิกฤตความขัดแย้งทางการเมืองที่ประชาชนจำนวนมากไม่พอใจการบริหารประเทศของรัฐบาลจนนำไปสู่การชุมนุมประท้วง และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นโมฆะ ศาลรัฐธรรมนูญได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในด้านบวกและด้านลบในเรื่องความเหมาะสมของคำวินิจฉัย ถ้าหากมีการนำคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญที่ตัดสินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งสองครั้ง มาทำการศึกษาว่า ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีทั้งสองครั้งมีความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และถ้าหากในคดีนั้นศาลตัดสินคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมาพิจารณาว่าในคดีดังกล่าวมีปัจจัยอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องนอกจากปัจจัยทางกฎหมายหรือไม่

ถ้าหากมีการนำคำวินิจฉัยของศาลที่ได้ตัดสินให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะมาทำการศึกษา จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาในวิชารัฐศาสตร์ เพราะ ผลการศึกษาวิจัยจะทำให้เราเข้าใจถึงปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ฝ่ายตุลาการเข้ามามีบทบาทในการเข้ามาควบคุมการเลือกตั้งในสภาวะวิกฤตทางการเมืองได้เป็นอย่างดี ซึ่งการเข้ามามีบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญเช่นนี้อาจเกิดผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ กล่าวคือ ในด้านหนึ่งอาจช่วยในการยับยั้งความขัดแย้งทางการเมืองที่อาจจะบานปลาย แต่ในอีกด้านหนึ่งการตัดสินให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะก็เท่ากับว่าเป็นการไม่เคารพสิทธิทางการเมืองของประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย

6.5) สรุปท้ายบท

จากผลการศึกษารูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการตรากฎหมายการเงิน การคลัง การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีที่ 3-4/2557 โดยไม่มียึดหลักกฎหมายตามแนวทาง Legal Model แสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่เป็นสถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ใช้อำนาจของตนเข้าไปแทรกแซงการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งเป็นสถาบันการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้ แสดงว่า การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ซึ่งผลจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย คดีที่ 3-4/2557 เป็นไปในแนวทางนี้ ทำให้เราได้รับรู้ถึงผลกระทบสำคัญทางการเมืองของการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่า การที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้มีความเชื่อมโยงกับ

สถาบันการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดนี้วินิจฉัยคดีไปในทิศทางที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นภายหลังการรัฐประหารในเดือนกันยายน พ.ศ.2549 ที่มีเจตนาที่จะไม่ให้รัฐบาลที่มีความสัมพันธ์กับอดีตพรรคไทยรักไทยเข้ามาใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน

จากการศึกษารูปแบบคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการศึกษาคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นอื่นๆ โดยเฉพาะในประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยไม่มีรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ หรือ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยคดีตามแนวทาง Legal Model แสดงให้เห็นว่ามีปัจจัยอื่นที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกฎหมาย(Non-Legal Model) ส่งผลต่อการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น ในคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้กรเลือกตั้งเป็นโมฆะ เป็นต้น

รายการอ้างอิง

ภาคผนวก

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ นายกฤตธี จันบัวลา

เกิดวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2533

ประวัติการศึกษา

รัฐศาสตรบัณฑิต(การเมืองการปกครอง) เกียรตินิยมอันดับ 1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต(การปกครอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2558

ประวัติการทำงาน

เคยผ่านการฝึกงานที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

นักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นปฏิบัติการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

1. คำวินิจฉัยที่ 1/2541 ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ.2541 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2498 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 พ.ศ.2541 และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 เป็นกฎหมายที่ออกโดยกรณีเร่งด่วน ตาม มาตรา 219 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่., in ราชกิจจานุเบกษา. 2541, ศาลรัฐธรรมนูญ. p. 1.
2. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2552 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 กรณี พรก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2552 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรค 2 หรือไม่, in ราชกิจจานุเบกษา. 2552, ศาลรัฐธรรมนูญ. p. 1.
3. คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.2555 และพระราชกำหนดปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2555 มีความฉุกเฉินเร่งด่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสองหรือไม่, in ราชกิจจานุเบกษา. 2555, ศาลรัฐธรรมนูญ. p. 1.
4. ธนัย เกตวงกต. บทบาทของสถาบันศาลรัฐธรรมนูญกับตุลาการภิวัตน์. [cited 2559 19 กรกฎาคม]; Available from: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1477>.
5. ทิวากร แก้วมณี, ed. การพัฒนาการเมืองไทยหลังรัฐประหาร 2549 : จากระบบบทักษิณสู่รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร. รัฐศาสตร์ : สังคมศาสตร์ที่หลากหลาย, ed. วิเชียร อินทะสี and อรไท โสภารัตน์. 2557, ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร: พิษณุโลก. 13-14.
6. สมชาย ปรีชาศิลปกุล กล่าวถึง “การเมืองเชิงตุลาการ” (*Judicialization of the Politics*) in ประชาไท. 2558.
7. Richard L.Pacelle, J., Brett W.Curry, and Bryan W. Marshall, *Decision Making by The Modern Supreme Court*. 2011, Cambridge: Cambridge University Press.
8. วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยและผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. 2550, กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก็อบบี้
9. อรรถมีลาภ บุญมีลาภ, การทบทวนแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ, in คณะนิติศาสตร์. 2557, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

10. Jeffrey A. Segal, Harold J. Spaeth, and Sara C. Benesh, *The Supreme Court in the American Legal System*. 2005, Cambridge: Cambridge University Press.
11. สมชาย ปรีชาศิลปกุล. สัจนิยมทางกฎหมายอเมริกัน. [cited 2558 24 กรกฎาคม]; Available from: <http://v1.midnightuniv.org/midarticle/newpage36.html>.
12. Saul Brenner and J.M. Whitemeyer, *Strategy on the United States Supreme Court*. 2009, Cambridge: Cambridge University Press.
13. Isaac Unah and Ange-Marie Hancock. *Supreme Court Decision Making, Case Salience, and the Attitudinal Model*. [cited 2015 16 august]; Available from: http://www.unc.edu/~iunah/Case_Salience_and_the_Attitudinal-Model.pdf . .
14. David Rhode and H.J. Spaeth, *Supreme Court decision making*. 1976, San Francisco W. H. Freeman.
15. Christopher P. Banks and David M. O'Brien, *Courts and judicial policymaking*. 2008, New York Pearson Prentice Hall.
16. Lawrence Baum, *The Supreme Court*. 1989, Washington. D.C. : CQ Press.
17. Isacc Unah, *The Supreme Court in American politics*. 2009, New York Palgrave Macmillan.
18. Lee Epstein and Jack Knight, *The choices justices make*. 1998, Washington D.C.: CQ Press.
19. ภาสพงษ์ เรณูมาศ, สถิติคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ (ตั้งแต่อดีต ถึง พ.ศ. 2556). วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 2556. 15(14 (มกราคม-เมษายน 2556)): p. 43-87.
20. Keith F.Punch, *Design in Qualitative Research*. 2004, London: Sage Publication.
21. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541. 2541.
22. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541. 2541, ราชกิจจานุเบกษา.
23. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552. 2552, ราชกิจจานุเบกษา.
24. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคต ประเทศ พ.ศ.2555. 2555, ราชกิจจานุเบกษา.
25. พระราชกำหนดปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2555 2555, ราชกิจจานุเบกษา.

26. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความเป็นมาและขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ก. สำนักวิชาการ, Editor. 2557, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร: กรุงเทพฯ. p. 1.
27. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่, in ราชกิจจานุเบกษา. 2557, ศาลรัฐธรรมนูญ. p. 1.
28. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ศาลยึดประเทศ *intelligence* 15-03-2557.
29. ความเห็นในการวินิจฉัยส่วนตัวของนายจรูญ ภักดีธนากุล ในคดีที่ 3-4/2557, in ราชกิจจานุเบกษา. 2557, ศาลรัฐธรรมนูญ. p. 126.
30. ความเห็นในการวินิจฉัยส่วนตัวของนายจรูญ อินทจาร ในคดีที่ 3-4/2557, in ราชกิจจานุเบกษา. 2557, ศาลรัฐธรรมนูญ. p. 46.
31. ความเห็นในการวินิจฉัยส่วนตัวของนายเฉลิมพล เอกอรุ ในคดีที่ 3-4/2557, in ราชกิจจานุเบกษา. 2557, ศาลรัฐธรรมนูญ. p. 91.
32. ความเห็นในการวินิจฉัยส่วนตัวของนายชัช ชลวร ในคดีที่ 3-4/2557, in ราชกิจจานุเบกษา. 2557 ศาลรัฐธรรมนูญ. p. 98.
33. ความเห็นในการวินิจฉัยส่วนตัวของนายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ในคดีที่ 3-4/2557, in ราชกิจจานุเบกษา. 2557, ศาลรัฐธรรมนูญ. p. 109.
34. ความเห็นในการวินิจฉัยส่วนตัวของนายณรงค์ มาประณีต ในคดีที่ 3-4/2557, in ราชกิจจานุเบกษา. 2557, ศาลรัฐธรรมนูญ. p. 122.
35. ความเห็นในการวินิจฉัยส่วนตัวของนายบุญส่ง กุลบุปผา ในคดีที่ 3-4/2557, in ราชกิจจานุเบกษา. 2557, ศาลรัฐธรรมนูญ. p. 126.
36. ความเห็นในการวินิจฉัยส่วนตัวของนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ในคดีที่ 3-4/2557, in ราชกิจจานุเบกษา. 2557, ศาลรัฐธรรมนูญ. p. 137.
37. ความเห็นในการวินิจฉัยส่วนตัวของนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ในคดีที่ 3-4/2557, in ราชกิจจานุเบกษา. 2557, ศาลรัฐธรรมนูญ. p. 158.
38. Maurice Duverger, *Party, Politics and Pressure Group* 1972, New York Thomas Y. Crowell Inc. .
39. คลิปศาล ธรณ. พุดเรื่องรถไฟฟ้าความเร็วสูง ไม่จำเป็นสำหรับประเทศไทย 8 มค.57 2557

40. ทิศทางประเทศไทย คดีเงินกู้ 2 ล้านล้านบาท สัมภาษณ์ วีรพัฒน์ ปริยวงศ์.
41. คณะรัฐประหารสืบทอดอำนาจกันอย่างไรในรัฐธรรมนูญ? .
42. กระบวนการเปลี่ยนผ่าน สู่ระบอบไม่ประชาธิปไตย, in มติชน ออนไลน์. 2558.
43. ดร.พิสิฐ ลี้อาธรรม ชีวิตการทำงานที่เปี่ยมสุข, in พระสยาม. p. 18-21.
44. ดุษฎี สนเทศ, “รู้จักเธอยัง? "สุภา ปิยะจิตติ" ปธ.เช็กบิล'จ่านำข้าว' (คนที่"กรรม"ชื่นชม แต่คนชื่อ "บุญทรง" ไม่ปลื้ม), in มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 14 มิถุนายน 2556 2556. p. 2.