

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

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

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ในประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สำหรับการใช้อำนาจนิติบัญญัติอันเป็นอำนาจในการตรากฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา โดยให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำและยินยอมในการตราพระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

อันเป็นหลักการในการแบ่งแยกองค์กรที่บัญญัติกฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และพิจารณาพิพากษาคดี ตามกฎหมายออกจากกัน เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ ยังบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ โดยบัญญัติรับรองไว้ในหมวด ๕ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี มาตรา ๑๘๔ โดยพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่น พระราชบัญญัติได้เมื่อมีกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัย สาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และการตรา พระราชกำหนดกรณีดังกล่าวจะกระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็น ริบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ แล้วให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วยการให้รัฐสภา ตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวอันเป็นเรื่องของหลักการคานและดุลอำนาจตามหลักการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยและหลักการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตย นั้นเอง

เมื่อพิจารณาหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและ เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ “โดยที่ได้เกิดวิกฤติการณ์ ของระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก และส่งผลกระทบต่อ ภาคเศรษฐกิจของไทยอย่างรุนแรง แม้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินมาตรการกระตุ้น เศรษฐกิจหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่ยังไม่เพียงพอ ประกอบกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐ ต่ำกว่าที่ประมาณการไว้อย่างมาก ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้กลับคืนสู่ภาวะปกติ โดยเร็ว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนและ ต่อเนื่อง แต่เนื่องจากการกู้เงินของรัฐบาลตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดบางประการ ฉะนั้นเพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินในนามของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายหรือลงทุน หรือเพื่อ ดำเนินมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต่อการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และโดยที่ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่งคั่ง ในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้” และพระราชกำหนดฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีกู้เงินเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและ

เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยกำหนดกรอบเงินและระยะเวลาที่ชัดเจนว่าให้กู้ได้ไม่เกินจำนวนที่แสนล้านบาทและต้องกระทำภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ นอกจากนี้ยังมีมาตรการการตรวจสอบทั้งก่อนและหลังจากการใช้จ่ายเงินของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา โดยให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอรอบการใช้จ่ายเงินกู้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการและให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้วให้รัฐสภาทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

ข้อเท็จจริงจากคำร้อง คำชี้แจง และเอกสารประกอบสรุปได้ว่า สภาพปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจการเงินโลกส่งผลให้เศรษฐกิจของไทยหดตัว ส่งผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งพิจารณาได้จากการเติบโตผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ที่มีค่าติดลบ จากการที่เศรษฐกิจของไทยหดตัวอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มว่าการหดตัวยังไม่มีการชะลอตัวส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ประกอบกับปัญหาวิกฤตทางการเมืองภายในประเทศโดยเฉพาะเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในช่วงเดือนเมษายน ๒๕๕๒ ที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในการลงทุนและการท่องเที่ยวของประเทศ เป็นการซ้ำเติมให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมามีรัฐบาลได้ใช้มาตรการหลายประการเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ อาทิ เช่น มาตรการทางภาษี มาตรการการเงินเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงิน มาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร มาตรการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของภาคประชาชน และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐเป็นต้นแล้วก็ตาม แต่ด้วยสภาพปัญหาเศรษฐกิจทั่วโลกยังไม่ดีขึ้นทำให้เศรษฐกิจของไทยหดตัวอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว โดยมีแนวโน้มที่มีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลเห็นว่า สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าวหากไม่มีมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างทันทั่วถึง จะมีผลกระทบต่อวิกฤตการณ์ทางการเงินของประเทศอย่างแน่นอน เนื่องจากการหดตัวของเศรษฐกิจทำให้เกิดสภาพหนี้เสียของภาครัฐกิจและระบบสถาบันการเงินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ดังที่เคยเกิดขึ้นในปี ๒๕๔๐ มาแล้ว รัฐบาลเล็งเห็นว่ามาตรการป้องกันย่อมดีกว่า มาตรการแก้ไข จึงจำเป็นต้องมีมาตรการแก้ไขปัญหาเพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินของรัฐบาลที่ใช้อยู่ไม่มีข้อจำกัดจึงต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้น



ในการพิจารณาประเด็นที่ว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตรารึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า การพิจารณาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศพิจารณาได้จากการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งมีสิ่งบ่งชี้คือ อัตราการเติบโตผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) การลงทุนของนักธุรกิจทั้งในและต่างประเทศซึ่งมาจากความเชื่อมั่นของนักลงทุนที่มีต่อความน่าเชื่อถือด้านการลงทุนของประเทศ การส่งออกที่พิจารณาจากมูลค่าการส่งออก การขาดดุลการค้าและดุลชำระเงิน การมีรายได้จากการท่องเที่ยว รวมถึงภาวะการจ้างงานซึ่งพิจารณาจากจำนวนของผู้ถูกเลิกจ้างงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังพิจารณาจากรายได้ของรัฐบาลซึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีอากรเป็นหลักประกอบด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สถานการณ์เศรษฐกิจของไทยในขณะที่คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดฉบับนี้ขึ้นใช้บังคับนั้น ปรากฏว่า ภาวะเศรษฐกิจของประเทศได้หดตัวลงต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ ซึ่งพิจารณาได้จากการที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศมีการหดตัวแทนการขยายตัว มูลค่าการส่งออกมีการหดตัว รายได้จาก การท่องเที่ยวลดลง ภาคธุรกิจปิดกิจการหรือสิ้นสภาพนิติบุคคลมีจำนวนสูงขึ้นภาคการลงทุนและการผลิตหดตัวลงส่งผลต่อการเลิกจ้างงาน เป็นต้น แม้ว่ารัฐบาลมีมาตรการหลายประการในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มกำลังซื้อหรือลดค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนทั้งภาคครัวเรือนและภาคการผลิต เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจแต่ก็ไม่สามารถทำให้เศรษฐกิจชะลอการหดตัวลงได้ ทั้งนี้ เนื่องจากสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศอื่นทั่วโลกโดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจประสบปัญหาการเงินและ สถานการณ์ความมั่นคงทางการเมืองภายในประเทศ การที่เศรษฐกิจของไทยหดตัวยังส่งผลให้รายได้ของประเทศลดลงเนื่องจากไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ตามเป้าที่วางไว้ ทำให้รัฐบาลไม่มีรายได้มาใช้จ่ายในการกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างเพียงพอ ดังเห็นได้จากคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีว่าคณะรัฐมนตรี ได้ปรับลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๓ ลงจำนวนสองแสนล้านบาทก่อนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เมื่อรัฐบาลต้องบริหารประเทศโดยกระตุ้นเศรษฐกิจและมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมาก ประกอบกับเพดานเงินกู้ตามกฎหมายที่รัฐบาลจะกู้เพื่อชดเชยนั้น เหลือจำนวนที่สามารถกู้ได้ไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายเพื่อมิให้สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจร้ายแรงกว่า

ปัจจุบัน รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีพระราชกำหนดฉบับนี้เพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ มิให้ฐานะทางการเงินและการคลังของประเทศเลวร้ายลงและคุกคามไปยังภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ซึ่งจากคำชี้แจงของผู้แทนผู้ร้องเองก็รับว่าเศรษฐกิจของประเทศมีการหดตัวจริง และรายได้ของรัฐก็จัดเก็บได้ไม่เป็นไปตามเป้าที่วางไว้เพียงแต่ไม่เห็นด้วยกับมาตรการการกู้เงิน โดยการตราเป็นพระราชกำหนดโดยมีเหตุผลว่า รัฐบาลควรชะลอการใช้จ่ายงบประมาณเพราะยังมีการเบิกจ่ายไม่เต็มที่ หรือหากจำเป็นต้องกู้เงินก็ควรจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนได้ตรวจสอบรายละเอียดของการกู้เงินเพื่อให้เกิดความรอบคอบ หรืออาจใช้วิธีการขยายเพดานเงินกู้ให้มากขึ้นเพื่อให้เพียงพอโดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะในรูปแบบพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดก็ได้

จึงฟังได้ว่า ขณะที่มีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและมีแนวโน้มที่จะรุนแรงยิ่งขึ้น สืบเนื่องมาจากปัญหาภายนอกและภายในประเทศโดยมีสัญญาณบ่งชี้ว่าสถานการณ์จะเลวร้ายลงไปอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นตัวเลขมูลค่าการส่งออกที่ลดลงอย่างรวดเร็ว การปิดหรือยุบเลิกกิจการของภาคธุรกิจ การลงทุนมีการหดตัว ภาวะการเลิกจ้างงานมีจำนวนสูงขึ้นส่งผลให้การใช้จ่ายหรือกำลังซื้อและการบริโภคของประชาชนลดลงอย่างมากตามไปด้วย รายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวลดลงอย่างมากเนื่องจากปัญหาภายในประเทศทั้งทางการเมืองและสังคม ปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศหดตัวอย่างรวดเร็ว ดังปรากฏในคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีกล่าวคือ ไตรมาสแรกของปี ๒๕๕๒ มีการหดตัวร้อยละ ๗.๑ ซึ่งในไตรมาสแรกของปี ๒๕๕๑ ขยายตัวร้อยละ ๖.๐ รัฐบาลได้เล็งเห็นแล้วว่าในที่สุดสภาพปัญหาดังกล่าวกระทบต่อปัญหาหนี้เสียของระบบธุรกิจและระบบการเงินรวมทั้งสถาบันการเงินของประเทศ ซึ่งประเทศไทยเคยประสบปัญหานี้มาแล้วในอดีต นอกจากนี้ภาวะเศรษฐกิจดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาลจนถึงขั้นขาดสภาพคล่องทางการเงิน กล่าวคือ รัฐบาลจัดเก็บรายได้ซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชนลดลงไม่เป็นไปตามที่ได้ประมาณการไว้ และไม่เพียงพอกับรายจ่ายภาครัฐในการใช้จ่ายในการบริหารประเทศและจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบกับเพดานเงินกู้ที่จะชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามวงเงินที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เหลือจำนวนที่ไม่เพียงพอในการใช้จ่าย จึงต้องมีเงินจำนวนหนึ่งมาสำรองในบัญชีคลังเพื่อรองรับรายจ่ายดังกล่าว ดังนั้น เพื่อเป็นการฟื้นฟู

และเสริมสร้างให้รักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงใช้มาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการกู้เงินเพื่อนำเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจอันเป็นการกระตุ้นให้มีการใช้จ่ายหมุนเวียนเงินในระบบซึ่งเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อป้องกันปัญหาการหดตัวของเศรษฐกิจ โดยเงินกู้ที่ได้มานั้นส่วนหนึ่งรัฐบาลนำมาลงทุนภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ซึ่งประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้กลั่นกรองไว้แล้วตามความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน การดำเนินการดังกล่าวเพื่อให้มีการจ้างงานและให้มีแรงซื้อแรงขายเกิดขึ้นภายในประเทศเพราะไม่สามารถคาดหวังรายได้อื่นได้เนื่องจากประเทศอื่นทั่วโลกต่างก็ประสบปัญหาเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน ซึ่งจากคำชี้แจงของผู้แทนคณะรัฐมนตรียืนยันว่าจะเน้นการกู้เงินจากภายในประเทศเป็นหลัก การให้มีกระแสเงินหมุนเวียนในประเทศส่งผลให้เศรษฐกิจขับเคลื่อนต่อไปข้างหน้าได้ เงินกู้ก็อีกส่วนหนึ่งรัฐบาลจะนำมาสำรองทดแทนเงินคงคลังเพื่อรองรับการใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้รัฐบาลได้มีมาตรการหลายประการในการกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่ก็ไม่สามารถทำให้เศรษฐกิจชะลอการหดตัวลงได้ และยังมีแนวโน้มที่จะรุนแรงต่อไปอย่างต่อเนื่อง โดยเห็นได้จากขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องนี้ คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงว่าได้ปรับลดวงเงินงบประมาณรายจ่าย ประจำปี ๒๕๕๓ ลงอีกจำนวนสองแสนล้านบาท การที่รัฐบาลเลือกมาตรการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเพื่อเพิ่มกำลังซื้อและการบริโภคภายในประเทศอันเป็นวิธีการหนึ่งที่จะฟื้นฟูและรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจไว้ได้ โดยที่จำนวนเงินที่รัฐบาลจำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้นแปดแสนล้านบาทซึ่งแบ่งเป็นสองระยะคือ ระยะเร่งด่วนใช้พระราชกำหนด และระยะไม่เร่งด่วนใช้พระราชบัญญัติ จึงเห็นได้ว่าเมื่อสภาวะเศรษฐกิจที่หดตัวอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ประกอบกับฐานะทางการคลังของรัฐบาลเกิดปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน กรณีจึงเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการกู้เงินเพื่อนำไปใช้ในการฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็วจึงจำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินการอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไว้ ประกอบกับคดีข้อนี้เรื่องข้อจำกัดเขตอำนาจการกู้เงินของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ดังนั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเหตุความจำเป็นในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดปรากฏขึ้นแล้ว ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องใช้อำนาจตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ นี้ขึ้นใช้บังคับเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา



ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ให้กระทำได้

ในประเด็นที่สองที่ต้องพิจารณาว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟู และเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตรานั้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติให้การใช้อำนาจของ คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจะต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ อันเป็นอำนาจดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในฐานะ ฝ่ายบริหาร และบทบัญญัติมาตรา ๑๘๕ ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจ ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีได้ซึ่งการตรวจสอบอำนาจดุลพินิจดังกล่าวต้องเป็นไปตามเหตุที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งเสียก่อน และเมื่อมีเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง แล้ว คณะรัฐมนตรีเห็นว่า เหตุดังกล่าวเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จำเป็นต้องตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ คณะรัฐมนตรีซึ่งต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน ย่อมมีอำนาจดุลพินิจที่จะตราพระราชกำหนดเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศตกอยู่ในภาวะวิกฤตกระทบต่อ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจอันเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และเหตุดังกล่าวหากดำเนินการแก้ไขด้วยการตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกระบวนการปกติที่ต้องใช้ ระยะเวลาตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว จะเกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจ โดยไม่อาจ เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากปัญหาเศรษฐกิจที่หืดหัวลงอย่างรวดเร็วได้ทันทั่วถึง อันเป็นกรณีที่ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องกู้เงิน เพื่อนำมาใช้ในการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพื่อมิให้ฐานะทางการเงินและการคลัง ของประเทศประสบปัญหาวิกฤตที่เลวร้ายมากยิ่งขึ้น อันเป็นการยากที่จะเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งหากปล่อยระยะเวลาในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวออกไปก็ยิ่งเกิดผลกระทบต่อภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะ ระบบการเงินและสถาบันการเงิน จนอาจมีผลให้ไม่สามารถรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไว้ได้ ซึ่งในขณะพิจารณาคำร้องนี้ข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามเอกสารประกอบคำชี้แจงแสดงให้เห็น

ถึงแนวโน้มสถานการณ์การหดตัวของเศรษฐกิจที่ยังคงปรากฏอยู่และเป็นไปอย่างต่อเนื่อง การใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้จึงเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาและเชียวหาความเสียหายที่เกิดขึ้น

จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง แล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ