

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตรขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตรขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นที่รู้กันอยู่โดยทั่วไปว่า เศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะนี้กำลังอยู่ในสภาวะตกต่ำ ดังจะเห็นได้จากตัวเลขการส่งออกชะลอตัวลงอย่างมาก มีการปิดยุคหรือเลิกกิจการมากขึ้น การว่างงานเพิ่มสูงขึ้น ความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและนักลงทุนลดลง รายได้จากการท่องเที่ยวก็ลดลงเป็นอันมาก สาเหตุของภาวะเศรษฐกิจเช่นนี้เป็นผลมาจากปัจจัยทั้งภายนอกและภายในประเทศ ในส่วนปัจจัยภายนอกก็เป็นเพราะการเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ เป็นต้นมา ซึ่งสาเหตุสำคัญก็คือ ปัญหาวิกฤติของระบบสถาบันการเงินในสหรัฐอเมริกาและยุโรป ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นคู่ค้าสำคัญของไทย โดยที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบันต้องพึ่งพาการส่งออกสินค้าและบริการมากกว่าร้อยละ ๗๐ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ เมื่อเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าของไทยหดตัวลง การส่งออกของไทยไปยังประเทศเหล่านี้ก็ลดลงอย่างรวดเร็ว

นอกจากปัจจัยภายนอกแล้ว เศรษฐกิจของไทยยังได้รับผลกระทบจากวิกฤติทางการเมืองภายในประเทศด้วย ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและนักลงทุน ภาคธุรกิจมีการปิดยุค

หรือเลิกกิจการเพิ่มมากขึ้น เมื่อมีการเลิกการผลิตเนื่องจากการส่งออกได้ลดลงหรือเป็นเพราะผู้ประกอบการขาดความเชื่อมั่น ก็จะมีการลดการจ้างงาน ทำให้มีคนว่างงานเพิ่มขึ้น การใช้จ่ายและการบริโภคในภาคเอกชนก็ลดลงตามไปด้วย ซึ่งก็ยิ่งส่งผลให้ภาคการผลิตลดการผลิตและการจ้างงานเป็นลูกโซ่ต่อเนื่องกันไป

วิกฤติการณ์ทางการเมืองภายในประเทศไทยทำให้รายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งก็เป็นรายได้สำคัญประการหนึ่งในระบบเศรษฐกิจไทยลดลงมาก ทั้งนี้เนื่องจากนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศขาดความมั่นใจในสวัสดิภาพและความปลอดภัยในการเดินทางมาประเทศไทย และเมื่อมาเกิดการระบาดของโรคไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ ๒๐๐๙ ขึ้นมาอีก ก็ยิ่งเป็นการซ้ำเติมให้สถานการณ์ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทรุดหนักลง

ในสถานการณ์เช่นนี้ หากไม่มีการดำเนินมาตรการใด ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาให้ทันทั่วถึงที่จะส่งผลต่อเนื่องในทุกภาคส่วน หนี้เสียในระบบสถาบันการเงินอาจสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ประเทศไทยประสบวิกฤติทางการเงินเช่นในปี ๒๕๔๐ อีกครั้งก็ได้ อย่างไรก็ตามก็ดีในสถานะเศรษฐกิจเช่นนี้ ภาคเอกชนไม่อยู่ในฐานะที่จะขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้ ภาครัฐในฐานะผู้ใช้จ่ายรายใหญ่ที่สุดในระบบเศรษฐกิจต้องดำเนินมาตรการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจโดยด่วนเพื่อมิให้เกิดปัญหาหูกกลามใหญ่โต ในการนี้รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินลงทุนในโครงการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มแรงกระตุ้นให้กับระบบเศรษฐกิจ เป็นการส่งเสริมให้เกิดการผลิตการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจเพื่อให้เศรษฐกิจฟื้นตัว

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐบาลก็ได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ทั้งมาตรการช่วยเหลือภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการทางภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มาตรการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง มาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและเศรษฐกิจฐานราก มาตรการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน มาตรการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่องได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มเติมโดยเร่งด่วนเพื่อมิให้เศรษฐกิจของประเทศตกต่ำลงไปอีก ในการนี้ รัฐบาลได้กำหนดมาตรการที่เรียกว่า “มาตรการไทยเข้มแข็ง” เพื่อดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕ โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำโครงการซึ่งเน้นการลงทุนที่สำคัญและจำเป็นเพื่อเพิ่มแรงกระตุ้นให้กับระบบเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการสร้างงานและสร้างรายได้ให้กับประชาชน ปัญหาก็คือว่า จะหาเงินจากที่ไหนมาใช้ดำเนินโครงการดังกล่าวเพราะภาวะเศรษฐกิจ

ที่ตกต่ำย่อมส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของรัฐบาลและความสามารถในการใช้จ่ายและจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งในสถานะเช่นนี้รายได้ของรัฐบาลที่จัดเก็บได้จริงน้อยกว่าประมาณการที่ตั้งเป้าหมายไว้เป็นจำนวนมาก และโดยปกติรายได้ที่ประมาณการว่าจะจัดเก็บได้ก็ต้องนำไปจัดสรรสำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำเสียก่อน รัฐบาลจึงต้องหาเงินมาโดยการกู้ แต่การกู้เงินนั้นรัฐบาลมีอำนาจกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้แต่ก็มีข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ประกอบกับพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ในส่วนของเพดานการกู้เงิน จึงมีความจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายพิเศษเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพิ่มเติม นอกเหนือจากที่กฎหมายปัจจุบันกำหนดไว้ เพื่อนำเงินที่กู้มาดำเนินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และอีกส่วนหนึ่งก็เพื่อสมทบบัญชีเงินคงคลังเพื่อรองรับรายจ่ายประจำและรายจ่ายตามโครงการและแผนงานที่กำหนดไว้แล้วตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งนี้จำนวนเงินที่รัฐบาลคาดว่าจะกู้คือ ๘๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แต่รัฐบาลได้แยกเป็น ๒ ส่วน ส่วนแรก ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท จะนำไปใช้สมทบเงินคงคลังกับดำเนินโครงการตาม “มาตรการไทยเข้มแข็ง” ที่เร่งด่วนและสามารถเริ่มดำเนินการได้ทันทีในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งจะตราเป็นพระราชกำหนด ส่วนที่สองอีก ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อดำเนินโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจต่อเนื่องแต่มีความเร่งด่วนน้อยกว่า จะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา

ฝ่ายผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรยอมรับว่า ประเทศไทยเกิดปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจจริง แต่เห็นว่าการแก้ไขปัญหาที่มีวิธีแก้หลายแนวทาง โดยให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลว่า อาจชะลอการใช้จ่ายโครงการที่ไม่จำเป็นหรือตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดปรับเพดานวงเงินกู้ หรืออาจเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็ได้ พิจารณาแล้วเห็นว่า การตราพระราชบัญญัตินั้นต้องเป็นไปตามกระบวนการตราที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ถึง มาตรา ๑๕๓ ระยะเวลาที่จะใช้ในการตราไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะสามารถดำเนินการตราให้เสร็จสิ้นได้แน่นอนเมื่อใด อาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจที่ต้องดำเนินการโดยด่วนได้ทันที อนึ่ง การแก้ไขเพดานเงินกู้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ก็เป็นการแก้ไขหลักการเกี่ยวกับเพดานเงินกู้ ซึ่งจะนำไปตลอดจนกว่าจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวอีก แทนที่จะเป็นการกำหนดข้อยกเว้นเฉพาะกรณีดังเช่นการออกกฎหมายพิเศษ ส่วนการตราเป็นพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เช่นเดียวกับกรณีนี้

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว เห็นว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีก็เพื่อที่จะสามารถกู้เงินมาเพื่อใช้ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศซึ่งต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนเพื่อมิให้ระบบเศรษฐกิจตกต่ำลงไปอีก จึงเห็นว่าเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่สอง พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” แสดงว่า รัฐธรรมนูญให้เป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี ว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ด้วย

กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้นั้น เห็นว่าจะต้องเป็นกรณีเร่งด่วน และต้องรีบดำเนินการแก้ไขเยียวยาหากเกิดความเสียหายขึ้น หรือจะต้องรีบดำเนินการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายเมื่อสามารถคาดหมายได้ว่า จะเกิดความเสียหายขึ้น ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นแต่ละกรณีไป

เมื่อพิจารณาสถานะเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันดังที่ได้กล่าวมาในการพิจารณาประเด็นที่หนึ่ง และการดำเนินมาตรการของรัฐบาลในอันที่จะแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจและฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยการดำเนินโครงการตาม “มาตรการไทยเข้มแข็ง” ซึ่งจะต้องกู้เงินส่วนแรก จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อนำไปใช้สมทบเงินคงคลัง (ประมาณ ๑๘๖,๐๖๐ ล้านบาท) กับดำเนินโครงการที่เร่งด่วนและสามารถเริ่มดำเนินการได้ทันทีในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ (ประมาณ ๒๓๑,๓๑๑ ล้านบาท) เพื่อให้มีเงินพอที่จะไปจ่ายรายจ่ายประจำและรายจ่ายตามโครงการและแผนงานที่กำหนดไว้แล้วตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ กับเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจแล้ว ถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีความฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เกิดขึ้นแล้ว

ความเห็นของผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ว่า คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินบาทเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศมีมูลค่ารวมกันไม่เกินวงเงิน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. อีกจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยสาระสำคัญในพระราชกำหนดและร่างพระราชบัญญัติคล้ายกันนั้น ก็เป็นการแสดงว่าคณะรัฐมนตรีได้จัดลำดับความเร่งด่วนในการดำเนินมาตรการเพื่อขยับยั้งหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจมิให้เกิดความเสียหายมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ อันเป็นการแก้ไขปัญหาตามความจำเป็นรีบด่วนตามลำดับ

อนึ่ง พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้คณะรัฐมนตรีมิได้ใช้ดุลพินิจที่เป็นการบิดเบือนหลักการของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ