

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

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

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๘๔ บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น มีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้น มีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ”

มาตรา ๑๘๕ บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด ตามมาตรา ๑๘๔ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่

เงื่อนไขในการที่คณะรัฐมนตรีจะอ้างเป็นเหตุผลการตราพระราชกำหนดได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง นั้น มีอยู่ ๔ ประการ คือ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งเหตุผลการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ผู้ร้องขอให้วินิจฉัยนี้ ปรากฏในท้ายพระราชกำหนดดังกล่าวว่า “โดยที่ได้เกิดวิกฤตการณ์ของระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก และส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของไทยอย่างรุนแรง แม้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่ยังไม่เพียงพอ ประกอบกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐต่ำกว่าที่ได้ประมาณการไว้อย่างมาก ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินตามมาตรการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วน และต่อเนื่อง แต่เนื่องจากการกู้เงินของรัฐบาลตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดบางประการ ฉะนั้น เพื่อให้กระทรวงการคลัง มีอำนาจกู้เงินในนามของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่าย

หรือลงทุน หรือเพื่อดำเนินมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต่อการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้” จึงเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้อ้างเหตุผลความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ ว่าเป็นการตราเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง ที่ให้คณะรัฐมนตรีอ้างเป็นเหตุผลในการตราพระราชกำหนดได้

ส่วนการพิจารณาว่าเหตุผลที่คณะรัฐมนตรีอ้างในการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะนี้ได้มีปัญหาวิกฤติของระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ส่งผลให้ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ถือได้ว่าเป็นปัจจัยภายนอกที่กระทบต่อเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทบต่อมูลค่าการส่งออกสินค้าและบริการที่ต้องลดลงอย่างรวดเร็วเพราะต่างประเทศซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ไม่มีกำลังในการสั่งซื้อสินค้าและบริการ นอกจากนี้ การที่มูลค่าการส่งออกสินค้าและบริการลดลงยังมีผลต่อการที่ภาคธุรกิจต้องปิดกิจการเป็นจำนวนมาก นำไปสู่ปัญหาทางสังคม เช่น ปัญหาด้านคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนซึ่งเกิดจากการเลิกจ้างแรงงานจากภาคธุรกิจที่ต้องปิดกิจการ อันส่งผลต่อการขาดรายได้ของประชาชนทำให้ประชาชนที่ว่างงานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังมีปัจจัยภายในประเทศไทยเองที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง คือ ปัญหาวิกฤติทางการเมืองในประเทศอันเป็นผลมาจากปัญหาความขัดแย้งทางความคิดในทางการเมือง เช่น การชุมนุมขัดขวางการประชุมของผู้นำอาเซียนที่เมืองพัทยา ต่อเนื่องไปถึงการประชุมในช่วงเทศกาลสงกรานต์ ทำให้นักท่องเที่ยวจากต่างประเทศขาดความมั่นใจในสวัสดิภาพและความปลอดภัยจึงไม่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย ส่งผลทำให้รายได้หลักจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวลดลงไปอีก ปัจจัยทั้งภายนอกและภายในประเทศดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือ GDP หดตัวลงเป็นอย่างมาก และข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้รัฐบาลจะได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ทั้งมาตรการช่วยเหลือภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการทางภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มาตรการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงิน

ให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง มาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและเศรษฐกิจฐานราก มาตรการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน มาตรการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐก็ตาม ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่องได้แต่อย่างใด ทำให้เห็นได้ว่าขณะนี้ได้เกิดปัญหากระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างรุนแรงเกิดขึ้นแล้ว

ดังนั้น รัฐหรือประเทศมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ จัดให้มีบริการสาธารณะ และสวัสดิการทางสังคม พัฒนาประเทศเพื่อความผาสุกของประชาชน และดำเนินการป้องกันการรุกรานจากภายนอกประเทศ โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เหล่านี้แทนรัฐ ด้วยการนำอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาจัดทำเป็นแผนนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะต้องคำนึงถึงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยภาพรวมเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาปัจจัยภายนอกและภายในประเทศที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างรุนแรงในขณะนี้ดังที่กล่าวมาข้างต้นประกอบกับพิจารณาหน้าที่ของรัฐแล้ว เห็นได้ว่า หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่ร้ายแรงซึ่งประเทศไทยเผชิญอยู่ในขณะนี้โดยเร็วแล้ว อาจส่งผลลุกลามให้เกิดปัญหาร้ายแรงด้านสังคม ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และความผาสุกของประชาชน อันหมายถึงกระทบต่อความมั่นคงของประเทศโดยภาพรวมด้วย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐจึงมีความจำเป็นจะต้องหาทางแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว โดยจำเป็นต้องจัดหาเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศไทยไว้ให้ได้อย่างทันทั่วถึงก่อนที่จะเกิดวิกฤติการณ์ที่ยากแก่การเยียวยาในภายหลัง ดังเช่นที่เคยเกิดวิกฤติการณ์การเงินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ การที่คณะรัฐมนตรีอ้างเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมาเป็นเหตุผลในการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ฉบับนี้ จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง

ดังนั้น การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งแล้ว

ประเด็นที่ ๒ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง ได้กำหนดเงื่อนไขอีกประการหนึ่งนอกจากเงื่อนไขความจำเป็นด้านเนื้อหาตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง ในการที่คณะรัฐมนตรีจะอ้างเป็นเหตุผลการตราพระราชกำหนดได้ คือ การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบเงื่อนไขในเรื่องนี้ได้ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้การใช้อำนาจอธิปไตยกระทำโดยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล และบัญญัติให้การตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น เป็นอำนาจโดยตรงของรัฐสภา ส่วนการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการตรา ซึ่งเป็นการให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสองกำหนดไว้ และเมื่อตราพระราชกำหนดใช้บังคับแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า โดยรัฐสภาไม่สามารถแก้ไขเนื้อความใด ๆ ในพระราชกำหนดได้ รัฐสภาทำหน้าที่ได้แต่เพียงอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้น ดังนั้นในการพิจารณาว่าพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีตราขึ้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสองกำหนด หรือไม่ จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด เพราะมิฉะนั้นแล้ว จะเป็นการเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตราพระราชกำหนดได้มากเกินไป อันจะส่งผลให้การถ่วงดุลและคานอำนาจในการตรากฎหมายระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารเสียไป และไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕ วรรคหนึ่งให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการที่มีอำนาจในการตรวจสอบว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีตราขึ้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสองกำหนด หรือไม่

สำหรับอำนาจในการตรวจสอบเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๑๘๔ วรรคสอง ที่ว่า “การตราพระราชกำหนดตามมาตราหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ที่มีผลใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจองค์กรศาลตรวจสอบเงื่อนไขการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในส่วนนี้ไว้ ซึ่งอาจเป็นเพราะเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้ใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงพิจารณาถึงระดับของความรีบด่วนที่จำเป็นต้องตราพระราชกำหนด โดยคณะรัฐมนตรีก็จะต้องมีความรับผิดชอบในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยตรงต่อรัฐสภาเองเมื่อถึงเวลาที่นำพระราชกำหนดนั้นเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญต่อไป แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่ โดยที่อำนาจตรวจสอบโดยรัฐสภาก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิมในมาตรา ๑๘๔ วรรคสาม ดังนั้น การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๑๘๔ วรรคสองนี้ จึงต้องใช้โดยคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุลอำนาจระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจในการตราพระราชกำหนดที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญด้วย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๑๘๔ วรรคสองนี้ ยังเป็นบทบัญญัติที่มีถ้อยคำแสดงเจตนารมณ์ที่ทำให้เป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีที่จะตัดสินใจถึงระดับของความรีบด่วนของความจำเป็นในการตราพระราชกำหนด และยังคงไว้ซึ่งระบบของการตรวจสอบโดยรัฐสภาเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญฉบับเดิมอื่น ๆ การที่มาตรา ๑๘๕ วรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปมีอำนาจตรวจสอบเงื่อนไขการตราเรื่องความจำเป็นรีบด่วนตามมาตรา ๑๘๔ วรรคสองนี้ เป็นการให้ฝ่ายตุลาการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลโดยฝ่ายนิติบัญญัติอยู่แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องใช้อำนาจตรวจสอบด้วยความระมัดระวังไม่ให้มากเกินไปจนเป็นการก้าวก่ายการใช้ดุลพินิจในการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีซึ่งจะต้องถูกตรวจสอบโดยรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติตามกลไกที่รัฐธรรมนูญได้วางไว้ ดังนั้น การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบว่าพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีตราขึ้น เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ นั้น จึงเป็นการตรวจสอบได้เพียงเฉพาะว่า การใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจหรือไม่ มีการใช้ดุลพินิจโดยบิดเบือนหลักการที่รัฐธรรมนูญ

กำหนดหรือไม่ เท่านั้น กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้นี้ เป็นข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นครั้ง ๆ ไป เมื่อพิจารณาถึงสภาพความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่องได้แต่อย่างใด ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า ขณะนี้ได้เกิดปัญหากระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างรุนแรง ดังวินิจฉัยไว้ในประเด็นที่ ๑ คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรฝ่ายบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ จึงจำเป็นต้องรีบแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้โดยพลัน และเป็นที่คาดหมายได้ว่าหากไม่เร่งรีบดำเนินการแก้ไข จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากต่อการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง การที่คณะรัฐมนตรีได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้นจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสองแล้ว

ดังนั้น การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยไว้ จึงเห็นว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายจรัญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ