

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิตินทร 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 วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นวินิจฉัย

การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา องค์กรัฐสภาในฐานะตัวแทนประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับกับประชาชนตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย การตรากฎหมายของรัฐสภาจึงถือเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน แต่ด้วยเหตุแห่งความจำเป็นในสถานการณ์บางสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาวิกฤติการณ์หรือภัยคุกคามอย่างรุนแรงต่อประเทศ และมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับทันที เพื่อแก้ไขปัญหาและภัยคุกคามดังกล่าว แต่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาของกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาที่ไม่อาจตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์หรือภัยคุกคามของประเทศได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรต่างบัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์หรือภัยคุกคามแล้วจึงนำกฎหมายนั้นมาเสนอให้รัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติในภายหลัง สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่ผ่านมา (ยกเว้น

รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒) ต่างบัญญัติให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด แล้วเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ด้วยเช่นเดียวกัน โดยบทบัญญัติมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนด แต่มีเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดอยู่ ๒ ประการ คือ **ประการแรก** การตราพระราชกำหนดต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ **ประการที่สอง** การตราพระราชกำหนดต้องเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งหมายความว่า เป็นกรณีที่เกิดขึ้นโดยปัจจุบันทันด่วนและจะต้องรีบแก้ไขปัญหาโดยฉับพลัน ซึ่งในขณะนั้นประเทศกำลังเผชิญกับปัญหาสภาวะวิกฤติหรือภัยคุกคามอย่างรุนแรงและชัดเจน หรืออาจเป็นกรณีที่มีสัญญาณบ่งชี้หรือเป็นที่คาดหมายได้ว่า ประเทศกำลังจะประสบกับปัญหาวิกฤติการณ์หรือภัยคุกคามอย่างรุนแรง หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการป้องกันหรือกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ก็จะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อประเทศอย่างรุนแรงจนยากที่จะแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง และมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อให้มีผลใช้บังคับได้ทันทีและแก้ไขปัญหาสภาวะวิกฤติหรือภัยคุกคามได้อย่างรีบด่วนและทันต่อสถานการณ์ โดยไม่อาจใช้กระบวนการทางนิติบัญญัติโดยปกติของรัฐสภาเพื่อตรากฎหมายออกมาใช้บังคับได้ ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่า เรื่องใดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดจึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขทั้งสองประการดังกล่าวและต้องดำเนินการอย่างเข้มงวด เนื่องจากเป็นการใช้

อำนาจนิติบัญญัติแทนรัฐสภาและรัฐสภาไม่สามารถแก้ไขเนื้อหาสาระของพระราชกำหนดได้ มีอำนาจแต่เพียงพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสาม

ในประเด็นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นกฎหมายที่ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากสถาบันการเงินภายในประเทศไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาทเพื่อใช้ในการดำเนินมาตรการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างเร่งด่วนหลังจากที่รัฐบาลได้พยายามดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องแล้ว เช่น มาตรการช่วยเหลือภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มาตรการช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง มาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและเศรษฐกิจฐานราก มาตรการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายประชาชน มาตรการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ วงเงิน ๑๑๖,๗๐๐ ล้านบาท เป็นต้น แต่มาตรการดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เศรษฐกิจฟื้นตัวได้ ทั้งนี้เนื่องจากสถานะเศรษฐกิจโลกยังคงชะลอตัวอย่างต่อเนื่องและรุนแรงกว่าที่คาดการณ์ไว้ รวมทั้งปัญหาการเมืองภายในประเทศที่ขาดเสถียรภาพในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาซึ่งปัจจัยดังกล่าวทำให้นักลงทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศขาดความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้การลงทุนและการบริโภคภาคเอกชนหยุดชะงักลงอย่างเห็นได้ชัด ทำให้เศรษฐกิจไทยมีโอกาสหดตัวลงถึงร้อยละ ๔.๐ - ๕.๐ ต่อปี หรือทำให้รายได้ประชาชาติก็ลดลงประมาณปีละ ๔ - ๕ แสนล้านบาทต่อปี แม้รัฐบาลได้พยายามผลักดันและกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจและเอกชนมาร่วมลงทุนในโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลแล้วก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏว่ารัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องหาเงินมาลงทุนในโครงการต่าง ๆ อีกประมาณ ๖ - ๗ แสนล้านบาท ประกอบการจัดเก็บรายได้แผ่นดินไม่เป็นไปตามเป้าหมายคาดการณ์ว่าเมื่อสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ รายได้ที่จัดเก็บจะได้ต่ำกว่าประมาณการไว้เป็นจำนวนเงินประมาณ ๒๘๐,๐๐๐ ล้านบาท

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว รัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้เงินจำนวน ๘๐๐,๐๐๐ ล้านบาทเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้เข้มแข็งขึ้น โดยรัฐบาลจะกู้เงินจากระบบสถาบัน

การเงินในประเทศที่มีสภาพคล่องสูงและอัตราดอกเบี้ยต่ำ ไม่เป็นภาระทางการคลังแก่รัฐ จึงต้องมีการตรากฎหมายเพื่อให้มีการกู้เงินเพิ่มเติมนอกเหนือจากกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เนื่องจากได้มีการกู้เงินเกือบเต็มกรอบเพดานเงินกู้ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับแล้ว รัฐบาลจึงแยกดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชกำหนดเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ฉบับหนึ่ง และเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งต่อรัฐสภา เพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินอีกจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้เพราะการกู้เงินเพื่อใช้ในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามกฎหมายทั้งสองฉบับ ต่างมีวัตถุประสงค์และความจำเป็นเร่งด่วนแตกต่างกัน

สำหรับการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยรัฐบาลจะนำเงินที่กู้ไปดำเนินการทันทีใน ๒ เรื่อง คือ ๑) ใช้ในการสนับสนุนโครงการลงทุนภายใต้ “แผนปฏิบัติการ : ไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕” ระยะที่ ๑ (ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓) จะเป็นโครงการลงทุนที่รัฐบาลเริ่มดำเนินการได้ทันที และมีการเบิกจ่ายวงเงินลงทุนในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓ ที่ยังขาดแหล่งเงินประมาณ ๒๘๘,๐๗๐ ล้านบาท ซึ่งจะเป็นการลงทุนในโครงการพื้นฐานในสาขาต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องเร่งดำเนินการเพื่อสร้างการจ้างงานและยกระดับคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศและสามารถดำเนินการได้ทันที และ ๒) ใช้ในการสมทบเงินคงคลังให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐตามแผนงานและโครงการที่กำหนดไว้แล้ว ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวนประมาณ ๑๘๖,๐๐๐ ล้านบาท

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว การที่คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศกำลังตกอยู่ในสภาวะตกต่ำและมีอัตราการเจริญเติบโตลดลงอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนในมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวโดยเร็ว ประกอบกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลต่ำกว่าที่ประมาณการไว้เป็นอย่างมากไม่เพียงพอต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่บรรลุผลตามที่กำหนดไว้ หากรัฐบาลไม่ดำเนินมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อ

แก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจก็อาจทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยได้รับความเสียหายและส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมของประเทศ ประกอบกับการใช้เงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ก็เพื่อดำเนินมาตรการตามแผนปฏิบัติการ : ไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ ระยะที่ ๑ (ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓) และเพื่อนำเงินกู้บางส่วนสมทบเป็นเงินคงคลังเพื่อใช้จ่ายในแผนงานและโครงการตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ รัฐบาลสามารถดำเนินการได้ทันทีที่กู้เงินได้ ก็เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศให้มีการขยายตัว รวมทั้งเป็นการสร้างรายได้ให้กับภาคเอกชนและประชาชน เพื่อให้การบริโภคของประชาชนขยายตัวขึ้นเช่นเดียวกัน อันเป็นการสอดคล้องกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ของคณะรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง แล้ว

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า ในปัจจุบันเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าประเทศไทยกำลังประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงอันเนื่องมาจากเหตุปัจจัยทั้งภายในและภายนอก นับตั้งแต่เกิดปัญหาทางการเมืองภายในประเทศในช่วงระยะเวลาสองปีกว่าที่ผ่านมา และปัญหาวิกฤติของระบบสถาบันการเงินในสหรัฐอเมริกาและยุโรป โดยเฉพาะประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญของไทย จึงส่งผลให้มูลค่าการส่งออกสินค้าของไทยลดลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากโครงสร้างเศรษฐกิจของไทยเป็นการพึ่งพาการส่งออกสินค้าและบริการในสัดส่วนที่สูงมาก คือมากกว่าร้อยละ ๗๐ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ประกอบกับมีปัจจัยที่เป็นสัญญาณบ่งชี้หรือเป็นที่คาดหมายได้ว่าเศรษฐกิจของไทยกำลังประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงก็คือ การที่ภาคธุรกิจมีการปรับยุบกิจการเพิ่มมากขึ้น ภาคการผลิตเล็กจ้างและลดการจ้างงานซึ่งสิ้นไตรมาสที่ ๑ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๒ มีจำนวนผู้ว่างงานอยู่ที่ประมาณ ๗.๑ แสนคน ซึ่งการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนี้ได้ส่งผลให้การใช้จ่ายและการบริโภคในภาคเอกชนลดลง ภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นรายได้หลักในการนำเงินตราเข้าประเทศก็มีรายได้ลดลงเป็นอย่างมาก ซึ่งหากปล่อยให้เศรษฐกิจหดตัวและมีการว่างงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องก็จะทำให้ส่งผล

ต่อกำลังซื้อและการบริโภคของประชาชนภายในหุดตัวมากขึ้น และหากไม่มีการกำหนดมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อมาแก้ไขปัญหาสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจได้อย่างทันท่วงที ย่อมส่งผลกระทบต่อภาคการเงินทำให้เกิดหนี้เสีย (NPL) ในระบบสถาบันการเงินซึ่งมีสัญญาณบ่งชี้ดีกว่า มีอัตราหนี้เสียเพิ่มขึ้นในระบบสถาบันการเงินจากร้อยละ ๕.๒๖ ของสินเชื่อบริการรวมสุทธิ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๔ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นร้อยละ ๕.๔๘ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๑ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งอาจทำให้ประเทศไทยประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินอีกครั้งหนึ่ง และจากการวิเคราะห์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติปรากฏว่า ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ ไตรมาสที่ ๑ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ลดลงถึงร้อยละ ๗.๑ จากการลดลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่ออุปสงค์ในประเทศ โดยการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของครัวเรือนลดลง ซึ่งเป็นการลดลงครั้งแรกในรอบ ๑๐ ปี นับแต่เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา

จากสัญญาณที่บ่งชี้ปัญหาสภาวะวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจดังที่กล่าวมาแล้วย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่า ประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงทำให้มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ รัฐบาลมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ มาเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าว รวมทั้งป้องกันมิให้เศรษฐกิจชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่องและรุนแรง แต่รัฐบาลไม่มีงบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินงานตามมาตรการที่รัฐบาลกำหนดขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องกู้เงินจากสถาบันการเงินภายในประเทศอย่างรีบด่วน เพื่อให้มาตรการของรัฐบาลบรรลุผล ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินมาใช้จ่ายตามแผนปฏิบัติการ : ไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ ระยะที่ ๑ (ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓) เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง ซึ่งเงินที่กู้มานั้นจะนำมาลงทุนในโครงการเพื่อสร้างการจ้างงานและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศและเป็นโครงการที่รัฐบาลดำเนินการได้ทันที เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทานขนาดกลางและขนาดเล็กวงเงิน ๖๗,๑๑๓ ล้านบาท การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบราง วงเงิน ๖๕,๕๓๑ ล้านบาท การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษา วงเงิน ๕๓,๒๗๐ ล้านบาท การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุข วงเงิน ๓๒,๑๒๕ ล้านบาท

การลงทุนในระดับชุมชนเพื่อยกระดับรายได้ชุมชน วงเงิน ๓๖,๖๒๒ ล้านบาท เป็นต้น และเบิกจ่ายเงินตามโครงการดังกล่าวได้ภายในปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓ และนำเงินกู้มาสำรองในบัญชีคลังไว้จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อเป็นงบประมาณรายจ่ายตามโครงการและแผนงานที่กำหนดไว้แล้วตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ เนื่องจากรัฐบาลจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ประมาณการไว้ ทำให้ขาดดุลงบประมาณไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงถือได้ว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และมีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเพื่อให้มีผลใช้บังคับทันที การที่ผู้ร้องเห็นว่า ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีควรดำเนินการเสนอแก้ไขกรอบเพดานเงินกู้ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. โดยให้กระทรวงการคลังกู้เงินจากสถาบันการเงินภายในประเทศคราวเดียวกัน จำนวนไม่เกิน ๘๐๐,๐๐๐ ล้านบาท นั้น ความเห็นดังกล่าวของผู้ร้อง เป็นการเสนอให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติในกระบวนการทางนิติบัญญัติโดยปกติ อันไม่อาจแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ของเศรษฐกิจได้ ด้วยข้อจำกัดของระยะเวลาในการตรากฎหมาย จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง

สำหรับประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีมีเจตนาหลีกเลี่ยงบทบังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ และหลีกเลี่ยงการตรวจสอบของรัฐสภา โดยเฉพาะในส่วนของการนำเงินกู้ออกไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งเข้าคลังก่อนแล้วจึงนำไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องผ่านกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๗ นั้น เห็นว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ จึงอยู่ในการตรวจสอบของรัฐสภาแล้ว ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตน

เป็นสมาชิกเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่ ตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เท่านั้น จึงไม่วินิจฉัยประเด็นนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ