

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

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

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้าง
ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ
ของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้าง
ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตรารึขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจ
จะหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้าง
ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ
ของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัย
ของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติ
สาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” วรรคสอง

บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

มาตรา ๑๘๕ บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด ตามมาตรา ๑๘๔ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภา ที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง และให้ ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็น เพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธาน แห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้ง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักการแบ่งแยก ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินและฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจทางศาล ซึ่งทั้งสามอำนาจนี้จะต้องมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ส่วนข้อยกเว้น ที่ให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายได้เช่น พระราชกำหนดก็มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญและฉุกเฉิน ของประเทศ ซึ่งหากจะใช้กลไกในการออกกฎหมายโดยรัฐสภาก็จะไม่ทันการณ์และอาจก่อให้เกิด ความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนได้ แต่อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอ พระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นโดยไม่ชักช้า สำหรับการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้น

รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขของการใช้อำนาจไว้ คือ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และจะกระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ “โดยที่ได้เกิดวิกฤติการณ์ของระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก และส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของไทยอย่างรุนแรงแม้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่ยังไม่เพียงพอประกอบกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐต่ำกว่าที่ประมาณการไว้อย่างมาก ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง แต่เนื่องจากการกู้เงินของรัฐบาลตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดบางประการ ฉะนั้นเพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินในนามของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายหรือลงทุน หรือเพื่อดำเนินมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต่อการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้” แล้ว เห็นว่า พระราชกำหนดได้ถูกตราขึ้นโดยกล่าวอ้างว่าเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น ปัญหาที่ต้องพิจารณาเพื่อวินิจฉัยในประเด็นนี้ ก็คือข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการตราพระราชกำหนดมีอยู่หรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศมีอยู่หรือไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในหลายประเทศทั่วโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจ คือ สหรัฐอเมริกา ประสบกับวิกฤติการณ์ทางการเงินตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ เป็นต้นมา ประเทศในยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน หรือประเทศในเอเชีย เช่น ประเทศจีน ญี่ปุ่น ก็ประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน ภาวะวิกฤติดังกล่าวเป็นผลให้เศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นหดตัวลง ธนาคารกลางในหลายประเทศได้อัดฉีดเม็ดเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องและเข้าควบคุม

กิจการสถาบันการเงินเพื่อป้องกันการลุกลามของวิกฤติการณ์ในภาคการธนาคารและเพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดกับภาคเศรษฐกิจ หลายประเทศที่ประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจเป็นประเทศที่เป็นทั้งผู้นำเข้าและส่งออกสินค้ากับประเทศไทย เป็นผลให้มูลค่าของสินค้าส่งออกของประเทศไทยลดต่ำลงอย่างมากตามภาวะการหดตัวของเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้น เนื่องจากประเทศไทยพึ่งพาการส่งออกสินค้าและบริการในสัดส่วนที่สูงมาก ผลกระทบดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยตามไปด้วย กล่าวคือ ธุรกิจที่เกี่ยวกับการส่งสินค้าออก เมื่อได้รับคำสั่งซื้อสินค้าลดลงย่อมมีผลกระทบต่อรายได้ของธุรกิจ ส่วนหนึ่งประสบภาวะขาดทุนและขาดสภาพคล่องทางการเงิน ในขณะที่รายจ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนของพนักงาน ลูกจ้างยังคงมีอยู่ในอัตราเดิม ดังนั้น เพื่อความอยู่รอดของธุรกิจ จึงได้มีการเลิกจ้างพนักงาน ลูกจ้างในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการส่งสินค้าออก เป็นผลให้จำนวนคนว่างงานเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยยังได้รับผลกระทบจากปัญหาทางการเมืองภายในประเทศที่เกิดจากการชุมนุมเรียกร้องในทางการเมือง มีการปิดสนามบินสุวรรณภูมิ การขัดขวางการประชุมผู้นำระดับสูงของประเทศอาเซียน อันก่อให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในความปลอดภัย เสถียรภาพของรัฐบาลของนักลงทุนและนักท่องเที่ยวต่างประเทศ เป็นผลให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวซึ่งในหลายปีที่ผ่านมาทำรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนหลายล้านบาทประสบปัญหานักท่องเที่ยวลดลง การยกเลิกการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวประกอบไปด้วยสถานประกอบการเป็นจำนวนมาก เช่น โรงแรม ร้านอาหาร ร้านค้าขายของที่ระลึก รวมตลอดไปถึงบริษัทนำเที่ยวต่าง ๆ ต้องได้รับผลกระทบมีรายได้ลดลงเป็นปัญหาให้แรงงานในภาคธุรกิจนี้ ซึ่งมีเป็นจำนวนมากพลอยถูกเลิกจ้างเป็นจำนวนเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา ผลกระทบต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้ภาคธุรกิจมีการปิดยิบเลิกกิจการเพิ่มมากขึ้น มีการว่างงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นนี้ได้ส่งผลให้การใช้จ่ายและการบริโภคในภาคเอกชนลดลงอย่างมากตามไปด้วย ผลที่เกิดขึ้นต่อธุรกิจการส่งออก ธุรกิจการท่องเที่ยวและบริการ รวมทั้งจำนวนคนว่างงานที่เพิ่มขึ้นเป็นสิ่งบ่งชี้ให้รู้ว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยประสบภาวะตกต่ำอย่างรุนแรง ซึ่งหากปล่อยให้เศรษฐกิจหดตัวและมีการว่างงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องก็จะยิ่งส่งผลให้กำลังซื้อและการบริโภคของประชาชนภายในประเทศหดตัวมากขึ้น และหากไม่มีการดำเนินมาตรการใด ๆ เพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นอย่างทันที่ข้อมส่งผลกระทบต่อเนื่องในทุกภาคส่วน และในที่สุดอาจก่อให้เกิดปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน ทำให้ผู้ผลิตที่มีศักยภาพ

จำนวนหนึ่งจะขาดสภาพคล่องไม่สามารถดำเนินการผลิตต่อไปได้ สินเชื่อที่เคยมีคุณภาพก็จะกลายเป็นสินเชื่อด้วยคุณภาพส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินกองทุนมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้นความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อย ๆ กลายเป็นวงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤติเศรษฐกิจที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับจนในที่สุดอาจทำให้ประเทศไทยประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินขึ้นอีกครั้งหนึ่งได้

การบริหารประเทศของรัฐบาลย่อมต้องอาศัยการจัดเก็บรายได้ที่มีประสิทธิภาพแต่เมื่อภาคธุรกิจต่าง ๆ ประสบปัญหาหาดังกล่าวข้างต้นย่อมมีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐและกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาลด้วย ซึ่งปรากฏว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการคาดการณ์ว่าการจัดเก็บรายได้จะน้อยกว่าประมาณการที่ตั้งไว้ เมื่อสิ้นปีงบประมาณเป็นจำนวนเงินประมาณ ๒๘๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งแม้จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการบริหารประเทศของรัฐบาลก็ตามแต่ย่อมมีผลกระทบต่องบประมาณในการบริหารประเทศในปีงบประมาณต่อไป

ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เป็นเหตุที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยหากปล่อยให้เงินเข้าไปโดยมิได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาย่อมจะก่อให้เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจขึ้นได้ ดังนั้น จึงเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขจำเป็นในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้บรรล่วัตถุประสงค์แห่งการตราพระราชกำหนด

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีกู้เงินบาทในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ สำหรับจำนวนเงินกู้มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสี่แสนล้านบาทและให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ เงินกู้ดังกล่าว นอกจากรัฐบาลจะนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว กระทรวงการคลังอาจนำเงินที่ได้จากการกู้ไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแล

ของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงิน ภาครัฐตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อใช้จ่ายหรือลงทุนเพื่อฟื้นฟูหรือเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามามีส่วนช่วยในการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในช่วงเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ มาตรการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน มาตรการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ภาคเศรษฐกิจ มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เป็นต้น มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของการพยายามเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการผลิตและภาคบริการ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาการปิดกิจการของสถานประกอบการต่าง ๆ อันเป็นผลให้มีกิจการเลิกจ้างลูกจ้างเป็นจำนวนมากและเกิดปัญหาการว่างงานติดตามมา และในตราพระราชกำหนดดังกล่าวรัฐบาลได้จัดทำโครงการลงทุนภายใต้แผนปฏิบัติการ : ไทยเข้มแข็ง ตามมาตรการการฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ ๒ ซึ่งเป็นโครงการที่จะเริ่มดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓ ซึ่งโครงการดังกล่าวแม้มีหลายกิจกรรม แต่ทุกกิจกรรมรวมกันแล้วก็มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จึงเห็นว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่

คำว่า “ฉุกเฉิน” เมื่อพิจารณาความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วให้ความหมายว่า “ที่เป็นไปโดยปัจจุบันทันด่วนและจะต้องรีบแก้ไขโดยฉับพลัน เช่น เหตุฉุกเฉิน ที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร เช่น ภาวะฉุกเฉิน สถานการณ์ฉุกเฉิน” เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วว่าประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลกระทบมาจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในหลายประเทศทั่วโลกประกอบกับปัญหาทางการเมืองภายในประเทศที่เกิดจากการชุมนุมเรียกร้องในทางการเมือง ทำให้ธุรกิจด้านการผลิต ธุรกิจการส่งออก ธุรกิจการท่องเที่ยว

และบริการและทุกภาคส่วนได้รับผลกระทบจนมีการปิดขุบเลิกกิจการเพิ่มมากขึ้น ถูกจ้างในกิจการดังกล่าวถูกเลิกจ้าง ทำให้จำนวนคนว่างงานมีจำนวนสูงมากขึ้นประกอบกับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลไม่เป็นไปตามประมาณการที่ตั้งไว้ ซึ่งเป็นผลกระทบต้องงบประมาณในการบริหารประเทศทั้งในปัจจุบันที่ประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและงบประมาณที่จะใช้ในการบริหารประเทศในปีต่อ ๆ ไป จึงถือเป็นเหตุปัจจุบันทันด่วนที่จะต้องรีบแก้ไขโดยฉับพลัน สำหรับความจำเป็นรีบด่วนนั้นรับฟังได้ว่าได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นงบประมาณขาดดุล และต่อมาได้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลางปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ทำให้มียอดงบประมาณขาดดุลในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ เพิ่มสูงขึ้นและเนื่องจากภาครัฐไม่สามารถจัดเก็บรายได้ตามประมาณการที่ตั้งไว้ ทำให้ยอดรวมการขาดดุลงบประมาณรวมกับยอดรวมของรายได้ที่ขาดไปยิ่งเพิ่มเป็นจำนวนมากขึ้น แม้ว่ารัฐบาลจะสามารถกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ประกอบกับพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้จำนวนหนึ่ง แต่ก็ยังไม่เพียงพอกับจำนวนเงินการขาดดุลงบประมาณและการจัดเก็บรายได้ที่ขาดไปดังกล่าวข้างต้น ซึ่งหากรัฐบาลไม่รีบดำเนินการกู้เงินอาจทำให้เงินไม่เพียงพอที่จะนำไปใช้จ่ายได้ อันจะส่งผลให้รัฐบาลต้องเลื่อนการใช้จ่าย เช่น การจ่ายเงินเดือนข้าราชการ การชำระหนี้ดอกเบี้ยหรือการเบิกจ่ายในโครงการลงทุนต่าง ๆ ออกไป เมื่อพิจารณาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นรีบด่วนของรัฐบาลในการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้วเห็นว่า ประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นกรณีฉุกเฉินที่จะต้องรีบดำเนินการแก้ไขเพื่อมิให้เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องในภาคการผลิตต่าง ๆ รวมทั้งต้องกระตุ้นการใช้จ่ายทั้งในภาครัฐและเพิ่มกำลังซื้อและการบริโภคของประชาชน การแก้ปัญหาดังกล่าวหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปอาจทำให้ประเทศไทยประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินขึ้นอีกครั้งหนึ่งได้ อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐต่ำกว่าที่ประมาณการไว้อย่างมากทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลได้ จึงถือเป็นความจำเป็นอย่างรีบด่วนอันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องดำเนินการกู้เงินภายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงเห็นว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตรารึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

นายบุญส่ง กุลบุปผา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ