คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๒
เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่

การที่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ขึ้นมาก็เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศมิให้ตกต่ำไปมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งเพื่อให้ภาครัฐในฐานะที่เป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่จะช่วยสร้างกำลังซื้ออย่างเร่งด่วนในระบบในช่วงที่กำลังซื้อจากต่างประเทศและในประเทศหดตัวลงจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของโลก ที่จำเป็นต้องรีบดำเนินมาตรการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันปัญหาก่อนที่ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจจะลุกลามไปในทุกภาคส่วนอันเป็นการทำหน้าที่พื้นฐานทางเศรษฐกิจของรัฐในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง แล้ว

- กรณีใดจะถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ต้องเป็นกรณีที่เร่งด่วนที่จะต้องรีบป้องกันแก้ไขโดยพลัน หรือเป็นที่คาดหมายได้ว่าหากไม่เร่งรีบดำเนินการป้องกันและวางแนวทางแก้ไขไว้ก่อนย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงยากต่อการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง ทั้งนี้ การที่จะพิจารณาว่าสถานการณ์ใดเป็นกรณีฉุกเฉิน หรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นแต่ละกรณีไป

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒ เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๘ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่

๑. ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปได้ว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยพระราชกำหนดดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป นั้น คณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้

ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยมีเหตุผลสรุปได้ดังนี้

๑.๑ เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ แล้วเห็นได้ว่า กรณีที่คณะรัฐมนตรีจะตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับได้นั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้ ๑) ต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ คือ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อประโยชน์ในอันที่จะป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และ ๒) ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

การจะพิจารณาว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นเหตุผลและความจำเป็นที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติอันกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งหมายถึงเศรษฐกิจของประเทศต้องอยู่ในสภาวะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมากจนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหา ความวิกฤติของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจกระทำการใดหรือโครงการใดไว้แล้วในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจและคาดคะเนแล้วว่าโครงการต่าง ๆ เหล่านั้นจะสามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้ แต่รัฐบาลไม่อาจหาเงินหรือจัดเก็บรายได้เพื่อสนองตอบต่อนโยบายหรือโครงการนั้น ๆ ซึ่งเป็นกรณีที่ยังสามารถดำเนินการแก้ไขในขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติโดยปกติได้ รัฐบาลจะอาศัยอำนาจในการตราพระราชกำหนดเพื่อเป็นเครื่องมือในการสนองนโยบายหาได้ไม่

๑.๒ แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับก็ตาม แต่ก็ได้กำหนดเงื่อนไขข้อจำกัดไว้อย่างเข้มงวด เพื่อมิให้คณะรัฐมนตรีอาศัยช่องว่างแห่งอำนาจเข้าไปแทรกแซงการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด ประกอบกับสภาพของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของประเทศ

ยังไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นได้ว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด เนื่องจาก

๑.๒.๑ ปัญหาวิกฤติการณ์ของระบบสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นในต่างประเทศนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาและอีกบางประเทศ มิได้เกิดขึ้นทั่วโลกอย่างกว้างขวาง และปัจจุบันปรากฏว่ารัฐบาลของสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินมาตรการในทางเศรษฐกิจจนปัญหาวิกฤติการณ์ดังกล่าวได้คลี่คลายและมีแนวโน้มที่ดีขึ้นแล้ว สำหรับประเทศไทยมิได้ประสบปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจอันเกิดจากปัจจัยภายในประเทศโดยตรง ถึงขนาดที่จะเป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพราะระบบสถาบันการเงินของไทยยังมีสถานะทางการเงินที่เข้มแข็ง ทุนสำรองระหว่างประเทศยังอยู่ในระดับสูง ค่าเงินบาทยังอยู่ในระดับปกติ ตลาดหลักทรัพย์มีการซื้อขายที่มากขึ้น การส่งออกสินค้ามีแนวโน้มสูงขึ้น อันแสดงถึงการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ อัตราการว่างงานลดลงและมีแนวโน้มที่อุตสาหกรรมด้านต่าง ๆ เริ่มมีการจ้างแรงงานเดิมที่เคยเลิกจ้างแล้วให้กลับมาทำงานใหม่ การดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนในประเทศเป็นไปตามปกติ จึงไม่มีกรณีใดที่เป็นการฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ถึงขนาดที่คณะรัฐมนตรีจะต้องตราพระราชกำหนดแทนที่จะเสนอกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

๑.๒.๒ เหตุผลที่แท้จริงของรัฐบาลในการตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวก็เพื่อจะนำเงินกู้ไปใช้ในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ตามนโยบายที่ได้เคยประกาศไว้ มิใช่เหตุผลจากปัญหาวิกฤติการณ์เศรษฐกิจที่แท้จริง ทั้งนี้ พิจารณาได้จากการให้สัมภาษณ์ของนายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ รองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจและรัฐมนตรีอื่น ๆ ที่ระบุว่า เงินกู้ที่ได้รับจะนำไปใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้กำหนดแผนงานไว้อยู่แล้ว การที่พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔ บัญญัติให้การใช้จ่ายเงินกู้ไม่ต้องนำส่งคลังโดยให้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ในการกู้ได้เลยนั้นเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ที่บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอน

งบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญประสงค์ควบคุมการใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ด้วยมุ่งหมายให้รัฐสภาได้ตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมในการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร อันถือเป็นการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารอย่างหนึ่ง แต่การที่พระราชกำหนดมีเนื้อหาเป็นการยกเว้นการตรวจสอบซึ่งเป็นส่วนสาระสำคัญ จึงเห็นเจตนาของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวได้ว่าเป็นการจงใจหลีกเลี่ยงการตรวจสอบมากกว่าจะคำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็น

๑.๒.๓ เหตุผลที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้เงินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท นั้น เป็นผลมาจากการบริหารเศรษฐกิจที่ล้มเหลวของรัฐบาลอันเนื่องมาจากการใช้จ่ายงบประมาณไม่สอดคล้องกับประมาณการรายรับและมิได้จัดลำดับความสำคัญของโครงการ จนที่สุดต้องขาดดุลงบประมาณเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงต้องรีบเร่งแก้ปัญหาด้วยการกู้เงินมาเสริมสภาพคล่องของเงินคงคลังที่เหลือน้อย โดยก่อนที่จะตราพระราชกำหนดรัฐบาลเคยมีแนวคิดที่จะนำเงินกองทุนนอกงบประมาณมาเสริมสภาพคล่องให้เงินคงคลัง แต่ถูกคัดค้านจึงได้เลิกแนวคิดดังกล่าวไป จึงเห็นได้ว่า การอ้างเหตุผลในการตราพระราชกำหนดมิใช่เป็นเรื่องฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้แต่อย่างใด เพราะโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลมีแผนที่จะดำเนินการโดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ เช่น โครงการทางด้านคมนาคม รัฐบาลสามารถชะลอโครงการที่ยังไม่จำเป็นรีบด่วนไว้ก่อนได้ และใช้จ่ายเงินงบประมาณเฉพาะโครงการที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนภายในประเทศ อันเป็นไปตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๑) บัญญัติไว้ การที่รัฐบาลมีเจตนากู้เงินเพื่อนำเงินที่ได้จากการกู้ไปสนับสนุนนโยบายประชานิยมของรัฐบาลและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลก็เพื่อหวังผลในการสร้างคะแนนนิยมเท่านั้น โดยมิได้คำนึงถึงภาระหนี้ของประเทศที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว

๑.๒.๔ การตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นการหลีกเลี่ยงบทบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ เนื่องจากการกู้เงินจากต่างประเทศถือเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ และมีผลผูกพันกับงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนการที่คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ ในการตราพระราชกำหนดเพื่อกู้เงินดังกล่าวจึงมีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ เห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดความว่า “.... แต่เนื่องจากการกู้เงินของรัฐบาลตามกฎหมายที่บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดอยู่บางประการ....” อันแสดงถึงเหตุผลที่แท้จริงของรัฐบาลว่าต้องการใช้พระราช

กำหนดเป็นเครื่องมือในการกู้เงินโดยหลีกเลี่ยงการตรวจสอบของรัฐสภาเพราะเมื่อประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว รัฐบาลสามารถดำเนินการตามพระราชกำหนดได้ทันทีแม้ปรากฏภายหลังว่ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดก็ไม่มีผลกระทบต่อกิจการที่ได้ดำเนินไปแล้วและแม้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ จะบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีนำกรอบการใช้จ่ายเงินกู้เสนอรัฐสภาก็ตาม แต่เป็นเพียงการเสนอเพื่อทราบเท่านั้น มิใช่เสนอเพื่อพิจารณาจึงทำให้รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยไม่มีโอกาสตรวจสอบความถูกต้องของการใช้จ่ายเงินกู้ของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นไปเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามข้ออ้างในพระราชกำหนดหรือไม่

๑.๒.๕ เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์อันเป็นสาระสำคัญของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า "...เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ..." เห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรียังไม่ทราบถึงกรอบการใช้เงินในขณะที่ตราพระราชกำหนดว่าจะนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในเรื่องใด และจะนำไปใช้ในหน่วยงานใดของรัฐเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจให้ผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนทุกกลุ่มในประเทศรวมทั้งยังขาดการพิจารณาตรวจสอบในข้อเท็จจริงอีกหลายประการทำให้คณะรัฐมนตรีไม่สามารถกำหนดกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ ในขณะที่การตราพระราชกำหนดนี้ได้ ซึ่งกรอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเป็นสาระสำคัญที่ต้องตราไว้ในพระราชกำหนดด้วย เพื่อให้เห็นถึงเหตุผลและความจำเป็นที่แสดงว่ามีข้อเท็จจริงที่เป็นกรณีฉุกเฉินและจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

๑.๒.๖ ในเรื่องการกู้เงินนั้น คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรปรากฏตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๘๐๕๒ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ โดยได้บรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๙ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๒ วาระเรื่องด่วน จึงเป็นที่เห็นได้ว่าการกู้เงินนั้นสามารถดำเนินการได้ตาม

กระบวนการตรากฎหมายตามปกติของรัฐสภา มิใช่เรื่องฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนที่มิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ แต่การที่คณะรัฐมนตรีได้แยกการกู้เงินโดยจัดทำในรูปการตราพระราชกำหนด จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และเสนอเป็นพระราชบัญญัติอีกจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งที่สาระสำคัญในพระราชกำหนดและร่างพระราชบัญญัติคล้ายกัน แสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการตรวจสอบของรัฐสภา โดยเฉพาะในส่วนของการนำเงินกู้ไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งเข้าคลังก่อนและนำไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องผ่านกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙

ดังนั้น ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะได้พิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวตามมาตรา ๑๘๔ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๕ คน จึงขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคง ทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

๒. ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง หรือไม่ และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญให้โอกาสนายประเกียรติ นาสิมมา ในฐานะผู้แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรี จัดทำคำชี้แจงหรือเสนอความเห็นเป็นหนังสือส่งศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งให้โอกาสเข้าชี้แจงด้วยวาจาเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๓. นายประเกียรติ นาสิมมา ผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และมีคำแถลงเป็นหนังสือ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ ชี้แจงเพิ่มเติม สรุปได้ว่า

การที่คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ขึ้นใช้บังคับนั้น ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง กล่าวคือ การตราพระราชกำหนดดังกล่าวไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และมิใช่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ด้วยเหตุผลดังนี้

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง จึงได้บัญญัติหมวดที่ว่าด้วยการเงินการคลังและงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะตั้งแต่มาตรา ๑๖๖ ถึงมาตรา ๑๗๐ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายเงินภาครัฐมีหลักเกณฑ์ชัดเจน โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ว่าเป็นการใช้จ่ายที่เป็นไปตามวินัยทางการเงินการคลัง และทำให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ โดยมีหลักเกณฑ์ว่า

(๑) กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องแสดงข้อมูลรายรับและสถานะทางการเงินการคลังที่ผ่านมาอันกระทบถึงการจ่ายเงิน และภาระผูกพันทางทรัพย์สิน ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คงเป็นไปตามหลักการเดิม

(๒) กำหนดให้มีการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรอบการใช้จ่ายเงินของรัฐ และแนวทางการจัดทำงบประมาณ

(๓) ให้มีการชี้แจงเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังต่อรัฐสภา เพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ให้เป็นไปโดยโปร่งใส

ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภาได้ควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้เกิดความรัดกุมรอบคอบ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันเป็นไปตามหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ

สำหรับการกู้เงินของรัฐบาลนั้น แม้ยังไม่มีกฎหมายการเงินการคลัง ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม แต่ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ใช้บังคับอยู่ ซึ่งให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในนามรัฐบาลได้ จึงเห็นได้ว่า การกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท นั้น ผูกพันรัฐสภา ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยรัฐสภาไม่อาจแปรญัตติในการลดหรือตัดทอนรายจ่าย ในส่วนเงินส่งใช้ต้นเงินกู้ และดอกเบี้ยเงินกู้นั้นได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า

๓.๒ เมื่อพิจารณาถึงกรอบเวลาของการใช้จ่ายเงินกู้ ซึ่งกระจายไปใช้ในหลายปีตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๒ ถึง ๒๕๕๕ ตามแผนการลงทุนที่คณะรัฐมนตรีได้เตรียมไว้แล้ว ภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ ๒ “แผนปฏิบัติการ : ไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕” แล้วเห็นได้ว่า โครงการลงทุนดังกล่าวเป็นโครงการลงทุนระยะยาว และแผนการใช้เงินจะเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ คือ จะเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป ดังนั้น เงินกู้จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ตามพระราชกำหนดจึงเป็นเงินกู้ที่เตรียมไว้สำหรับใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในอนาคตตามแผนงานที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบไว้ล่วงหน้าแล้ว ซึ่งคณะรัฐมนตรีสามารถเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติกู้เงินรวมในคราวเดียวกันรวมเป็นเงินจำนวน ๘๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ได้โดยไม่ส่งผลให้เกิดความล่าช้า นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า รัฐบาลเพิ่งใช้จ่ายงบประมาณปี ๒๕๕๒ ไปเพียงร้อยละ ๕๒.๙๒ ของงบประมาณจำนวน ๑,๙๕๑,๗๐๐ ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลสามารถชะลอการใช้จ่ายเงินออกไปได้โดยไม่จำต้องรีบด่วนที่ต้องกู้เงินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาทตามพระราชกำหนด อีกทั้งการดำเนินนโยบายการลงทุนของรัฐบาลดังที่กล่าวมาข้างต้น ถือเป็นการดำเนินนโยบายตามปกติของคณะรัฐมนตรีมิใช่เป็นเรื่องที่จะต้องกู้เงินมาใช้อันเกิดจากกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

๓.๓ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ (๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ – ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒) รัฐบาลคาดการณ์ว่า จะจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลจะต้องกู้เงินเพื่อมาชดเชยการขาดดุลงบประมาณดังกล่าว แต่เมื่อปรากฏว่า เพดานการกู้เงิน ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๒๑ คงเหลืออยู่เพียงประมาณ ๘๐,๐๐๐ ล้านบาทเศษเท่านั้น รัฐบาลจึงได้ตราพระราชกำหนดกู้เงินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐

ล้านบาท เพื่อจะนำเงินส่วนหนึ่งจำนวนประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท มาชดเชยการขาดดุลงบประมาณ โดยที่พระราชกำหนดมิได้ระบุวัตถุประสงค์ดังกล่าวไว้ จึงถือได้ว่า วัตถุประสงค์และเหตุผลการตราพระราชกำหนดมิได้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ และตามที่ระบุไว้ในท้ายพระราชกำหนดแต่เป็นการกู้เงินที่ซ่อนวัตถุประสงค์ที่แท้จริงไว้

๓.๔ สถานะทางการคลังของรัฐบาลมิได้มีปัญหารุนแรง กล่าวคือ แม้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เงินคงคลังปัจจุบันเหลืออยู่ที่ระดับประมาณ ๘๐,๐๐๐ ล้านบาท แต่นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ รองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจได้ยืนยันว่า ระดับเงินคงคลังดังกล่าว ไม่มีผลต่อสถานะทางการคลังของรัฐบาล นายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังได้ระบุว่า การจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรเริ่มปรับตัวดีขึ้นโดยเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่ม และในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๒ ยังมีเงินก้อนใหญ่ที่ได้จากภาษีนิติบุคคล ประกอบกับงบประมาณกลางปีที่มีจำนวน ๑๑๖,๗๐๐ ล้านบาท ได้มีการเบิกจ่ายไปประมาณร้อยละ ๔๒ เท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการกู้เงินตามกรอบเพดานเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่ยังคงเหลืออยู่ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ด้วย ในระหว่างที่รอการพิจารณาพระราชกำหนด โดยการออกพันธบัตรออมทรัพย์ การกู้จากสถาบันการเงิน และการออกตั๋วเงินคลัง โดยการกู้เงินดังกล่าวสามารถทำได้เพราะสภาพคล่องในตลาดยังมีมาก

๓.๕ โครงการลงทุนภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ ๒ "แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕" ของรัฐบาล ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินตามมาตรา ๓ ของพระราชกำหนดยังขาดความชัดเจนในหลายเรื่องกล่าวคือ โครงการลงทุนดังกล่าวเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีเม็ดเงินลงทุนถึง ๑,๔๓๐,๐๐๐ ล้านบาท เริ่มดำเนินการจริงตั้งแต่ปลายปีงบประมาณ ๒๕๕๒ – ๒๕๕๕ ดังนั้น จึงต้องดำเนินการศึกษาวิเคราะห์โครงการอย่างรอบคอบ เพราะเงินลงทุนส่วนใหญ่จะมาจากเงินกู้ซึ่งเป็นหนี้สาธารณะ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงต่าง ๆ ไปทำการศึกษาและจัดทำรายละเอียด และมอบหมายให้สำนักงบประมาณทำการศึกษาวิเคราะห์แผนการลงทุน และแผนการใช้งบประมาณดังกล่าวด้วย นอกจากจะทำให้มีผลกระทบต่อระบบงบประมาณของประเทศแล้วยังมีความเสี่ยงต่อภาระหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้น เพราะการกู้เงินตามพระราชกำหนดเป็นการกู้เงินนอกงบประมาณ แต่จะมีผลผูกพันต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

๓.๖ การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีนอกจากต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายแล้ว สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงก็คือผลตอบแทนทางการเมืองที่จะได้รับโดยผลจากการดำเนินนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินจะเป็นเครื่องชี้วัดถึงความนิยมในทางการเมืองของพรรคการเมืองและนักการเมือง ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายหรือการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายการเมืองในเรื่องใด โดยเฉพาะในเรื่องที่อาจสร้างความนิยมในหมู่ประชาชนได้แล้วจึงมิได้ยึดเพียงการปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้นแต่จะมีเรื่องวัตถุประสงค์ทางการเมืองรวมเข้าไปด้วยเสมอ แต่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับสูงสุดได้กำหนดโครงสร้างการใช้อำนาจและระบบการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ก็เพื่อให้เกิดความสมดุลแห่งอำนาจ และใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติและมุ่งที่จะให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม จึงถือได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมีระดับที่สูงกว่าเจตนารมณ์หรือความประสงค์ของนักการเมือง ดังนั้น แม้คณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ แต่อาจไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็ได้

๓.๗ จากคำแถลงของ นายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ที่กล่าวว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๒ จำนวนรวม ๑,๘๕๑,๗๐๐ ล้านบาท รัฐบาลไม่สามารถเก็บได้ตามเป้าของการประมาณรายรับจำนวน ๒๘๐,๐๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ยังขาดดุลอีกจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท จึงเป็นเงินรวมทั้งสิ้นที่รัฐบาลต้องการใช้เพื่อจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๒ จำนวน ๖๓๐,๐๐๐ ล้านบาท แต่โดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ รัฐบาลสามารถที่จะกู้เงินได้เพียงประมาณ ๔๔๐,๐๐๐ ล้านบาทเศษ เมื่อรัฐบาลใช้สิทธิ์กู้เงินดังกล่าวนี้แล้ว รัฐบาลจะขาดเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพียง ๑๙๐,๐๐๐ ล้านบาท (๖๓๐,๐๐๐ – ๔๔๐,๐๐๐) แต่รัฐบาลกลับตราพระราชกำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินถึง ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท จึงเป็นการกู้เงินเกินวงเงินที่จำเป็นถึง ๒๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ย่อมเป็นการไม่ถูกต้องและทำให้เสียวินัยทางการเงินการคลัง อีกทั้งไม่ใช่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนแต่ประการใด

นอกจากนี้ ยังปรากฏข่าวกรณีอธิบดีกรมบัญชีกลาง ทางหนังสือพิมพ์รายวันว่า รัฐบาลยังมีเงินสภาพคล่องคงคลังเหลืออยู่ถึง ๘๐,๐๐๐ ล้านบาท การจัดเก็บภาษีนิติบุคคลเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๒ คาดว่ากระทรวงการคลังจะมีรายได้เพิ่มขึ้น ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และคาดว่าเมื่อถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๒ เงินคงคลังจะเพิ่มมากขึ้นอีก ย่อมแสดงให้เห็นว่า ภาวะเศรษฐกิจของประเทศมีปัญหาเกิดภาวะตกต่ำอย่างรุนแรง และฐานะการเงินการคลังไม่มีกรณีฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนตามที่คณะรัฐมนตรีกล่าวอ้างแต่ประการใด

๓.๘ คณะรัฐมนตรียังมีเวลาเพียงพอที่จะเลี่ยงไม่ต้องตราพระราชกำหนดเพื่อกู้เงินดังกล่าว หรือหากรัฐบาลจำเป็นจะต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ก็ยังมีเวลาเพียงพอที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๑ โดยขยายเพดานการกู้เงินให้มากขึ้น หรือหากไม่ต้องการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ยังสามารถเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติรวมไปกับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... หรือเสนอให้มีการปรับปรุงกรอบวงเงินการบริการหนี้สาธารณะ ครั้งที่ ๓ ให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นเท่าที่รัฐบาลจำเป็นต้องใช้สำหรับงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือเสนอเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ครั้งที่ ๒ ได้อีก รัฐบาลสามารถที่จะใช้กลไกดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จไปโดยเร็ว เพราะรัฐบาลมีเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรอย่างเพียงพออยู่แล้ว ดังนั้น การที่รัฐบาลให้เหตุผลว่ามีข้อจำกัดบางประการทางกฎหมาย จึงต้องตราเป็นพระราชกำหนดนั้น ย่อมไม่เป็นความจริง

นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล ผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เข้าชี้แจงด้วยวาจา และตอบข้อซักถามต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ สรุปความได้ว่า

การที่รัฐบาลชี้แจงต่อสาธารณชนตลอดมาว่า รัฐไม่สามารถจัดเก็บรายได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ ทำให้ไม่มีเงินที่จะใช้จ่ายในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ นั้น เห็นว่า กรณีเช่นนี้ไม่ใช่เรื่องเร่งด่วน เนื่องด้วยรัฐบาลยังคงสามารถหารายได้จากทางอื่นได้อีกหลายช่องทาง เช่น การชะลอการใช้จ่ายโครงการที่ไม่จำเป็นในปี ๒๕๕๒ เพราะขณะนี้กระทรวงการคลังเพิ่งใช้งบประมาณแผ่นดินไปเพียงกว่าร้อยละ ๕๐ เท่านั้น ยังเหลืออีกส่วนหนึ่งซึ่งยังไม่ได้ใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ นอกจากนั้น รัฐบาลสามารถแก้ไขเพดานวงเงินกู้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๒๑ กล่าวคือ

ในการตั้งงบประมาณแผ่นดินของทุกปีนั้น ถ้ามีการตั้งงบประมาณขาดดุลอย่างในปีที่ผ่านมา คือปีนี้ รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณขาดดุลไว้ประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท เป็นงบประมาณประจำปีขาดดุล แล้วก็มีพระราชบัญญัติเพิ่มเติมงบประมาณกลางปี อีกจำนวน ๑๑๖,๐๐๐ ล้านบาท รวมเบ็ดเสร็จทั้งสอง พระราชบัญญัตินี้ก็ทำให้รัฐบาลขาดดุลไปจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยประมาณ แต่จาก พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๒๑ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐบาลสามารถกู้เงินเพื่อไปชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้ ประมาณ ๔๔๑,๐๐๐ ล้านบาท หากนำไป ลบกับ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ก็ยังมีวงเงินเหลืออยู่อีกจำนวน ๙๔,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลสามารถ ที่จะกู้ได้ทีนี้รัฐบาลก็ได้ขอมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๒ ว่าจะใช้วงเงิน ที่กู้ภายในประเทศจำนวน ๔๔๑,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งจะมีเงินเหลือจำนวน ๙๔,๐๐๐ ล้านบาท สามารถ ใช้ได้ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็อนุมัติให้กู้ได้ ส่วนนี้ก็จะมาชดเชยการจัดเก็บรายได้ที่รัฐบาลชี้แจงตลอดเวลาว่า ไม่เข้าเป้า เริ่มต้นรัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังบอกว่าเก็บไม่เข้าเป้าประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ในขณะที่นายกรัฐมนตรีก็ให้สัมภาษณ์ว่าไม่เข้าเป้าประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แต่ฝ่ายจัดเก็บ ของกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร แถลงว่าไม่เป็นไปตามเป้าเพียง ๒๘๐,๐๐๐ ล้านบาท บางครั้งก็แถลงว่า ๒๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งเห็นได้ว่า ยังไม่มีความนิ่งจากตัวเลข สมมุติว่าเป็นเงิน จำนวน ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ถ้าเก็บไม่เข้าเป้ายังมีเงินเหลืออยู่ ๙๔,๐๐๐ ล้านบาท ที่ยังไม่ได้ออกเป็น พันธบัตรเงินกู้ ซึ่งรัฐบาลยังมีเวลาที่จะใช้เงินก้อนนี้อยู่ แม้แต่อธิบดีกรมบัญชีกลาง หรือรัฐมนตรีช่วย ว่าการกระทรวงการคลัง (นายพฤฒิชัย ดำรงรัตน์) หรือรองนายกรัฐมนตรี (นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ) ก็ให้สัมภาษณ์ว่า สภาพคล่องยังดีอยู่ไม่จำเป็นต้องกู้อย่างเร่งด่วน สามารถรอไปจนถึงเกือบจะสิ้น ปีงบประมาณได้ เพราะฉะนั้นการกู้เงินโดยใช้พระราชกำหนดในขณะที่ตัวเลขยังไม่นิ่งจึงไม่ใช่เรื่อง เร่งด่วนและก็เป็นตัวเลขที่มากเกินความจำเป็น

จากเอกสารที่รัฐบาลได้ส่งไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา คือ แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง : ๒๕๕๕ ถ้าเป็นความเร่งด่วนของรัฐบาลควรเป็นระยะที่ ๑ เพราะจะต้องทำในปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓ แต่เอกสารที่ส่งมาเป็นแผนระยะที่ ๒ ซึ่งจะทราบได้จากการติดตามในสื่อมวลชนว่า เป็นโครงการ เมกกะโปรเจ็กต์ ตอนแรกตั้งต้นไว้ว่าจะทำประมาณ ๑,๕๖๐,๐๐๐ ล้านบาท แล้วก็มีการตัดลงเหลือ ๑,๔๓๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยจะทำตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ ไปจนถึงปี ๒๕๕๕ จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าการแก้

หรือฟื้นฟูเศรษฐกิจในปี ๒๕๕๒ ทำไมต้องไปทำในปี ๒๕๕๓ โครงการเหล่านี้หลังจากที่ดูในรายละเอียดแล้ว ปรากฏว่าบางโครงการไม่ใช่เป็นโครงการบริการสาธารณะ เช่น โครงการปลูกต้นไม้ โครงการซ่อมบ้านพักอาศัยของตำรวจ โครงการวิจัยและพัฒนาห้องปฏิบัติการ เป็นต้น แต่ละโครงการไม่ได้เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจหรือเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจ โครงการที่อยู่ในรายละเอียดนี้ วงเงินในการลงทุนจำนวน ๒๘๕,๐๐๐ ล้านบาท จากเงินกู้จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และเอาไปปิดงบประมาณจำนวน ๑๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งก็จะขัดแย้งกับตัวเลขที่รัฐบาลกล่าวว่า จัดเก็บรายได้ไม่เข้าเป้าประมาณ ๒๔๐,๐๐๐ – ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท อีกทั้งอธิบดีกรมบัญชีกลาง ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ว่า หากพระราชกำหนดนี้ไม่ผ่านก็ยังเหลือวงเงินที่จะกู้มาใช้จ่ายในงบประมาณได้อีกจำนวน ๘๔,๐๐๐ ล้านบาท และยังบอกว่าถ้ากู้ไม่ได้ก็ยังมีอีกหลายช่องทางที่จะสามารถนำเงินมาใช้ ก็หมายความว่ารัฐบาลยังมีทางออกที่จะดำเนินการหาเงินนั้นมาใช้จ่ายเพื่อปิดหีบงบประมาณได้

นอกจากนี้ การกู้เงินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ถือเป็นการทำลายวินัยทางการเงินการคลังของประเทศ อีกทั้งจากการพิจารณาเอกสารในแต่ละโครงการก็ไม่มีรายละเอียดแนบเหมือนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งจะมีการพิจารณาลงในรายละเอียด โดยมีการเชิญหน่วยงานต่าง ๆ มาชี้แจง แต่งบประมาณจำนวน ๒๘๕,๐๐๐ ล้านบาท ที่ซ่อนไว้ในวงเงิน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์ความเป็นไปได้จากสำนักงบประมาณ ส่วนการที่รัฐบาลอ้างว่า ถ้าไม่มีการตราพระราชกำหนดจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท จะทำให้คนไทยตกงานมากขึ้น หากมีการกู้เงินจะเกิดการจ้างงาน แต่ตัวเลขในโครงการต่าง ๆ ก็ไม่ได้ระบุรายละเอียดให้เห็นชัดเจนว่า จะเกิดการจ้างงานกี่คน ไม่มีบทวิเคราะห์ ไม่มีข้อมูลที่จะสามารถติดตามประเมินการทำงานในโครงการต่าง ๆ ได้

๔. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ท ๓๓๘๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ท ๓๕๑๓ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ส่งคำชี้แจงเกี่ยวกับพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ สรุปได้ว่า

๔.๑ สภาพปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น นับแต่ที่ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก อันเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญจากปัญหาวิกฤติของระบบสถาบันการเงินในสหรัฐอเมริกาและยุโรป ซึ่งปรากฏว่าประเทศคู่ค้าของไทยหลายประเทศได้รับผลกระทบเป็นอันมากจากกรณีดังกล่าว และ

ได้ส่งผลต่อเศรษฐกิจของไทยอย่างยิ่งในเวลาต่อมา เนื่องจากโครงสร้างของเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบันพึ่งพาการส่งออกสินค้าและบริการในสัดส่วนที่สูงมากคือมากกว่าร้อยละ ๗๐ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ เพราะฉะนั้นเมื่อเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าของไทยได้หดตัวลงในช่วงประมาณปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และยุโรปตะวันตก จึงส่งผลให้มูลค่าส่งออกสินค้าของไทยหดตัวอย่างรวดเร็ว จากที่เคยขยายตัวในอัตราร้อยละ ๒๖.๑ ต่อปีในไตรมาสสาม ของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มาเป็นหดตัวที่ร้อยละ ๑๐.๖ ในไตรมาสสี่ของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และหดตัวมากขึ้นถึงร้อยละ ๒๐.๖ ในไตรมาสหนึ่งของปี พ.ศ. ๒๕๕๒

นอกจากผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นแล้ว เศรษฐกิจของไทยยังได้ถูกซ้ำเติมจากปัญหาวิกฤติทางการเมืองในประเทศด้วย ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาหลักที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและนักลงทุน เศรษฐกิจของไทยจึงประสบภาวะตกต่ำที่รุนแรง เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเดียวกัน

สิ่งบ่งชี้ว่าเศรษฐกิจของไทยประสบภาวะตกต่ำอย่างรุนแรงก็คือ การที่ภาคธุรกิจมีการปิดยุบเลิกกิจการเพิ่มมากขึ้น โดยผู้ประกอบการได้ทยอยปิดกิจการไปแล้วรวมทั้งสิ้นเป็นจำนวน ๑๒,๑๘๓ ราย และคาดว่าจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น และมีการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากเดิมที่มีจำนวนคนว่างงานประมาณ ๔๓๐,๐๐๐ คน ณ สิ้นไตรมาสสามของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ประมาณ ๗๑๐,๐๐๐ คน ณ สิ้นไตรมาสหนึ่งของปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนี้ได้ส่งผลให้การใช้จ่ายและการบริโภคในภาคเอกชนลดลงอย่างมากตามไปด้วย หากปล่อยให้เศรษฐกิจหดตัวและมีการว่างงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องก็ยิ่งจะส่งผลให้กำลังซื้อและการบริโภคของประชาชนภายในประเทศหดตัวมากขึ้น และในที่สุดหากไม่มีการดำเนินการมาตรการใด ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวอย่างทันท่วงที ย่อมอาจส่งผลต่อเนื่องกันในทุกภาคส่วน เช่น อาจทำให้หนี้เสียในระบบสถาบันการเงินเพิ่มสูงขึ้นได้เนื่องจากมีสัญญาณบ่งชี้ว่าอัตราหนี้เสียเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๕.๒๖ ของสินเชื่อรวมสุทธิ ณ สิ้นไตรมาสสี่ของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นร้อยละ ๕.๔๘ ณ สิ้นไตรมาสหนึ่งของปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งอาจจะทำให้ประเทศไทยประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินอีกครั้งหนึ่งก็ได้

นอกจากนี้ รายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นรายได้หลักอันหนึ่งในการนำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศได้ลดลงอย่างมาก สาเหตุเนื่องจากนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ

ขาดความมั่นใจในสวัสดิภาพและความปลอดภัยในการเดินทางมาประเทศไทย ซึ่งสะท้อนได้จากจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมายังประเทศไทยลดลงถึงร้อยละ ๑๘.๐ และ ๑๕.๘ ในไตรมาสสี่ของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และในไตรมาสหนึ่งของปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามลำดับ

โดยสรุป ในขณะนี้เศรษฐกิจของประเทศไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงมาก อันเนื่องมาจากเหตุปัจจัยที่มาจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ ดังจะเห็นได้จากการที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product - GDP) หดตัวลงเหลือร้อยละ ๗.๑ ต่อปีในไตรมาสหนึ่งของปี พ.ศ. ๒๕๕๒

ปัจจัยดังที่กล่าวมาข้างต้นยังส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาลด้วย เนื่องจากในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ นี้ ได้มีการประมาณการรายได้ไว้เป็นจำนวน ๑,๖๐๔,๖๔๐ ล้านบาท แต่ปรากฏว่ารายได้ที่จัดเก็บได้จริงน้อยกว่าประมาณการที่ตั้งเป้าหมายไว้ โดยในช่วงเจ็ดเดือนแรกของปีงบประมาณ (ตุลาคม ๒๕๕๑ – เมษายน ๒๕๕๒) ต่ำกว่าประมาณการไว้แต่เดิมในขณะที่มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ถึง ๑๒๘,๙๓๓ ล้านบาท และได้มีการคาดการณ์ไว้ว่าเมื่อสิ้นปีงบประมาณนี้ รายได้ที่จัดเก็บได้จะต่ำกว่าที่ได้ประมาณการไว้เป็นจำนวนเงินประมาณ ๒๘๐,๐๐๐ ล้านบาท

๔.๒ การดำเนินมาตรการของรัฐบาลเพื่อแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจได้มีสัญญาณบ่งชี้ว่ามีปัญหาเกิดขึ้น จึงได้มีการดำเนินการออกมาตรการในด้านต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาตามลำดับ ทั้งนี้ มาตรการที่ได้มีการดำเนินการไปแล้วสรุปได้ดังนี้

- มาตรการช่วยเหลือภาคอสังหาริมทรัพย์
- มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ
- มาตรการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง
- มาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและเศรษฐกิจฐานราก
- มาตรการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน
- มาตรการการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ วงเงิน ๑๑๖,๗๐๐ ล้านบาท

นอกจากนี้ ยังได้มีการใช้มาตรการอื่น ๆ สนับสนุนมาตรการหลักดังกล่าว เช่น ให้เร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐเพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายเงินให้กับระบบเศรษฐกิจ การแทรกแซงและประกันราคาพืชผลผลิตทางการเกษตร การเสริมสภาพคล่องให้แก่ระบบการเงินของประเทศผ่านสถาบันการเงินของรัฐ เพื่อกระตุ้นและรองรับการขยายสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมและผู้ส่งออกรวมถึงภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะได้มีการดำเนินการมาตรการดังกล่าวข้างต้น เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไปแล้วก็ตาม ก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เศรษฐกิจฟื้นตัวได้ เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจโลกยังคงชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่องและรุนแรงกว่าที่คาดการณ์ไว้ รวมทั้งยังเกิดปัจจัยปัญหาอื่น ๆ ในเวลาต่อมา เช่น การชุมนุมขัดขวางการประชุมผู้นำอาเซียนที่เมืองพัทยาต่อเนื่องไปถึงการชุมนุมในช่วงเทศกาลสงกรานต์ การแพร่ระบาดไข้หวัดสายพันธุ์ใหม่ ๒๐๐๙ (A H1 N1) ทำให้การบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนหยุดชะงักลงอย่างเห็นได้ชัด ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยมีโอกาสหดตัวถึงร้อยละ ๔.๐ – ๕.๐ ต่อปี หรือทำให้รายได้ประชาชาติลดลงประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ – ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี

เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเทศไทยจำเป็นต้องรีบดำเนินมาตรการแก้ไขวิกฤติในภาคการผลิตและภาคบริการโดยเร่งด่วน เพื่อป้องกันไม่ให้ปัญหาลุกลามกลายเป็นลูกโซ่และไปสู่การประกอบธุรกิจด้านอื่น ๆ มิฉะนั้น ความร้ายแรงของปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจย่อมลุกลามขยายออกไป และต่อเนื่องไปถึงปัญหาฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ

ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการไทยเข้มแข็งเพื่อดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕ ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำโครงการซึ่งเน้นการลงทุนที่สำคัญและจำเป็นเพื่อเพิ่มแรงกระตุ้นให้กับระบบเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการสร้างงานและสร้างรายได้ให้กับประชาชน เพิ่มการกระจายการลงทุนด้านบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานสู่ชนบท โดยจะเน้นโครงการที่มีความพร้อมในการดำเนินการได้ทันที และในขณะเดียวกันจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทและเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ โดยจะต้องสร้างรายได้กับภาคเอกชนไปพร้อมกัน และเป็นการบรรเทาปัญหาการว่างงานในปัจจุบันด้วย

๔.๓ เมื่อรัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นต้องทำการกู้เงินเป็นจำนวน ๘๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยการตรากฎหมายพิเศษเพื่อให้มีการกู้เงินเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กฎหมายปัจจุบันกำหนดไว้ และเมื่อคำนึงถึงความฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน ตามวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินเป็นสำคัญแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงได้ดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินเป็นเงินบาทในนามของรัฐบาล เป็นจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้นำมาใช้จ่ายเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศที่ตกต่ำให้กลับคืนดีขึ้นอย่างรวดเร็วและเสริมสภาพคล่องของเงินคงคลัง เพื่อมิให้การจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้หยุดชะงักลงหรือเกิดปัญหาจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ สรุปได้ดังนี้

๑) รัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้เงินในวงเงินกู้ ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท มาใช้ในการดำเนินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจเพิ่มเติมโดยเร่งด่วน เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศมิให้ตกต่ำไปมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันโดยจะนำไปใช้ดำเนินการทันทีในสองเรื่องคือ (๑) ใช้ในการสนับสนุนโครงการลงทุนภายใต้แผนปฏิบัติการ : ไทยเข้มแข็ง ตามมาตรการการฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ ๒ สำหรับโครงการลงทุนที่จะเริ่มดำเนินงานและมีการเบิกจ่ายวงเงินลงทุนในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๓ จำนวนประมาณ ๒๘๙,๐๗๐ ล้านบาท และ (๒) ใช้ในการสมทบเงินคงคลังให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ในวงเงินประมาณ ๑๘๖,๐๖๐ ล้านบาท

๒) แม้ว่ารัฐบาลได้ทยอยดำเนินการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเพื่อใช้ในการกระตุ้นและบรรเทาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจของประชาชนแล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่า กรอบเพดานการกู้เงินที่ได้ดำเนินการไปแล้วเต็มตามกรอบเพดานเงินกู้ที่กฎหมายกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ยังไม่เพียงพอ แต่ปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นรุนแรงกว่าที่คาดการณ์ไว้ และมีแนวโน้มว่า

ขนาดของปัญหาจะขยายตัวขึ้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการอัดฉีดเงินจากภาครัฐเข้าในระบบเศรษฐกิจ โดยพิจารณาคัดเลือกโครงการลงทุนที่จะบรรลุผลได้เร็วที่สุด

๓) ก่อนที่รัฐบาลจะเริ่มดำเนินโครงการลงทุนใด ๆ นอกจากจะต้องมีการกำหนดกรอบและรายละเอียดของโครงการแล้ว จำเป็นต้องกำหนดแหล่งที่มาของเงินลงทุนให้ชัดเจนด้วย ซึ่งในเรื่องนี้แหล่งที่มาของเงินลงทุนหลักคือการกู้เงิน ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีอำนาจในการกู้เงินเพื่อรองรับโครงการที่สามารถทำให้เกิดผลตามเป้าหมายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยรีบด่วน จึงได้ดำเนินการให้มีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒

๔) คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นด้วยในหลักการที่ว่า การตรากฎหมายสมควรจะต้องเสนอรัฐสภา โดยให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาตามกระบวนการดังกล่าว แต่เนื่องจากว่าระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นสิ่งที่ไม่อยู่ในวิสัยที่ผู้ใดจะสามารถกำหนดได้แน่นอนว่าจะเสร็จสิ้นเมื่อใด และหากจะใช้กระบวนการเสนอกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติสำหรับการกู้เงินทั้งจำนวน ๘๐๐,๐๐๐ ล้านบาทแล้ว อาจจะทำให้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไม่สามารถแก้ไขได้ทันท่วงทีและทรุดลงจนเกินกว่าจะเยียวยาได้

๔.๔ สำหรับกรณีที่ผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า การตราพระราชกำหนด ยังไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้ความเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ นั้น นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้ชี้แจงว่า

๑) สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะมิได้ประสบปัญหาวิกฤติทางการเงินโดยตรง แต่ก็ได้รับผลกระทบด้านการผลิตและด้านการส่งออกและบริการไปยังสหรัฐอเมริกาและประเทศคู่ค้าอื่น ๆ ที่เป็นตลาดส่งออกที่สำคัญของประเทศไทย เนื่องจากโครงสร้างของเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันพึ่งพาการส่งออกสินค้าและบริการในสัดส่วนที่สูงมาก นอกจากนั้น ปัญหาทางการเมืองในประเทศก็ได้ส่งผลให้กระทบต่อการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอีกด้วย จึงจำเป็นต้องรีบดำเนินมาตรการแก้ไขวิกฤติในภาคการผลิตและภาคบริการโดยเร่งด่วน เพื่อป้องกันไม่ให้ปัญหาลุกลามกลายเป็นลูกโซ่และไปสู่การประกอบธุรกิจด้านอื่น ๆ ที่ในขณะนี้

ยังสามารถประคองให้อยู่ในระดับที่ไม่ทรุดตัวลง เช่น เกิดปัญหาหนี้เสียในระบบสถาบันการเงินและปัญหาฐานะทางการคลัง เมื่อปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจลุกลามขยายออกไปย่อมมีผลก่อให้เกิดปัญหาด้านสังคมโดยเฉพาะการว่างงานขยายตัวในทุกภาคส่วน

๒) เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่จะมีผลในการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นหรือกระตุ้นเศรษฐกิจให้มีอัตราการเจริญเติบโตเพิ่มขึ้นได้ ฉะนั้นในขณะนี้บางประเทศจึงเลือกที่จะผลักดันให้เกิดโครงการขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา ในส่วนของรัฐบาลนั้น ได้พิจารณาทั้งโครงการขนาดใหญ่และโครงการขนาดกลางและขนาดย่อมโดยคำนึงถึงกรอบการดำเนินงานและวงเงินที่ใช้ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ และได้จัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วน และโครงการที่รัฐบาลจะดำเนินการตามพระราชกำหนดจึงต้องสามารถดำเนินการได้ทันที กระจายการลงทุนไปในทุกพื้นที่ของประเทศ สามารถเร่งการเพิ่มอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจทุกภาคส่วน และที่สำคัญยิ่งต้องสามารถจ้างงานให้เพิ่มขึ้นได้ทันทีโดยเร็ว จึงเป็นความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

๓) โดยที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ยกเว้นกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ ตรี ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น....” ประกอบกับมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” ดังนั้น การจ่ายเงินหรือการกู้เงินซึ่งเป็นการก่อหนี้ผูกพันจึงอาจกำหนดไว้เป็นพิเศษได้โดยกฎหมายเฉพาะอื่นได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

การที่พระราชกำหนด ฯ มาตรา ๔ กำหนดให้การใช้จ่ายเงินกู้ที่เกิดจากการกู้เงินตามพระราชกำหนด ฯ ไม่ต้องนำส่งคลังโดยให้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ในการกู้เงินได้ จึงเป็นการกำหนดโดยกฎหมายอื่น ตามที่บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอนุญาตไว้ ประกอบ

กับการกู้เงินของรัฐบาลไทยโดยกระทรวงการคลังที่ผ่านมาและตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะก็ยึดถือหลักการในลักษณะนี้มาโดยตลอดเช่นกัน จึงเป็นกรณีที่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แล้ว

๔) การตราพระราชกำหนดนี้เป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ มิใช่การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ แต่ถ้าหากสัญญากู้เงินที่จะทำขึ้นในการกู้เงินในครั้งใด มีลักษณะเป็นหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศก็จะต้องอยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ ดังกล่าว กรณีจึงมิใช่เป็นการหลีกเลี่ยงบทบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ แต่อย่างใด

๕) สำหรับโครงการที่จะดำเนินการตามมาตรการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามพระราชกำหนดนี้ เริ่มต้นจากแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะปานกลาง เพื่อเร่งรัดให้เกิดการลงทุนของภาครัฐและกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเห็นชอบตามการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจเกี่ยวกับแผนงาน/โครงการภายใต้กรอบการลงทุนวงเงินรวม ๑,๕๗๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งคณะกรรมการกลั่นกรองโครงการดังกล่าวได้กลั่นกรองโครงการลงทุนภายใต้กรอบการลงทุนที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วพบว่า มีโครงการที่มีความเหมาะสมที่จะพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการได้ทันทีในวงเงินลงทุน ๑,๔๓๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งโครงการดังกล่าวมีความพร้อมในการดำเนินงานทันที รวมทั้งผ่านขั้นตอนการพิจารณากลั่นกรองโครงการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินโครงการ จึงเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้คำนึงถึงกรอบการใช้เงินในขณะที่ตราพระราชกำหนดว่าจะนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในเรื่องใดไว้แล้ว

๖) จากปัญหาสภาวะเศรษฐกิจโลกที่กล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาของประเทศไทยมาตั้งแต่ที่เริ่มเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้ออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดภาระค่าครองชีพ และกระจายเม็ดเงินเข้าสู่ระบบให้เร็วที่สุดโดยผ่านมือประชาชน เช่น มาตรการทางภาษี

มาตรการ ๒,๐๐๐ บาท เงินช่วยเหลืออาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) รวมทั้งเพิ่มสภาพคล่องกับระบบสินเชื่อ เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถมีเม็ดเงินไปใช้ในการลงทุนและประกอบธุรกิจ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนในขณะนั้น ซึ่งมาตรการที่ออกมาดังกล่าวเป็นเพียงการบรรเทาปัญหาเบื้องต้นเท่านั้น จึงได้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงในเวลาต่อมาว่า การจัดเก็บรายได้ภาษีของรัฐบาลต่ำกว่าเป้าหมายถึง ๒๘๐,๐๐๐ ล้านบาท สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๒ ย่อมส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังและความสามารถในการใช้จ่ายและจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ในการจัดทำงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการควบคุมรายจ่ายโดยการปรับลดงบรายจ่ายลง แต่กระนั้นรายได้ของรัฐที่ประมาณการไว้ก็ยังไม่เพียงพอต่อรายจ่ายที่ตั้งไว้ ทำให้การตั้งงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องกู้เงินมาใช้ในการจัดทำงบประมาณขาดดุล ซึ่งเงินที่จะกู้ได้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณและเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้นั้น ในขณะนี้ก็เกือบเต็มวงเงินตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องระดมเงินอีกจำนวนหนึ่งและจะต้องให้เพียงพอที่จะใช้ลงทุนในโครงการที่พิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศได้เร็วที่สุด ดังนั้น ในทุกโครงการจึงมีการจัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงิน และสอดคล้องกับนโยบายตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๑)

๗) ในประเด็นความโปร่งใสและตรวจสอบได้นั้น รัฐสภามีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๔ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด และมาตรา ๑๘๕ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสามารถเข้าชื่อเสนอความเห็นเพื่อให้มีการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด ซึ่งเป็นหลักการการถ่วงดุลและการตรวจสอบตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา นอกจากนี้ รัฐสภายังสามารถตรวจสอบเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ในขั้นการเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ก่อนเริ่มดำเนินการต่อรัฐสภาตามพระราชกำหนด ฯ มาตรา ๓

นายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้แทนนายกรัฐมนตรี เข้าชี้แจงด้วยวาจาและตอบข้อซักถามต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ สรุปความได้ว่า

เหตุผลในการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มีดังนี้

ประการที่หนึ่ง สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ ในขณะนี้เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจการเงินโลกและวิกฤติการเมืองภายในประเทศที่เกิดขึ้นในช่วงหลังของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทยในด้านต่าง ๆ ส่งผลให้อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ซึ่งเคยขยายตัวเฉลี่ยได้ถึงร้อยละ ๕.๑ ต่อปี ในช่วงสามไตรมาสแรกของปี ๒๕๕๑ กลับกลาย เป็นการหดตัวถึงร้อยละ ๔.๒ ต่อปี ในไตรมาสสี่ของปี ๒๕๕๑ และหดตัวร้อยละ ๗.๑ ต่อปีในไตรมาสหนึ่งที่เพิ่งผ่านไปของปี ๒๕๕๒

ประการที่สอง การดำเนินมาตรการของรัฐบาลเพื่อแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจ รัฐบาลได้มีมาตรการในด้านต่าง ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือชี้แจงต่อศาลแล้ว

อย่างไรก็ตาม สภาวะเศรษฐกิจโลกยังคงชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่องและรุนแรงกว่าที่คาดการณ์ไว้ รวมทั้งยังเกิดปัจจัยปัญหาอื่น ๆ ในเวลาต่อมา เช่น การชุมนุมขัดขวางการประชุมของผู้นำอาเซียนที่เมืองพัทยา ต่อเนื่องไปถึงการชุมนุมในช่วงเทศกาลสงกรานต์ การแพร่ระบาดของไข้หวัดสายพันธุ์ใหม่ ๒๐๐๙ ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยมีโอกาสหดตัวถึงร้อยละ ๔ - ๕ ต่อปี หรือทำให้รายได้ประชาชาติหายไปประมาณปีละ ๔๐๐,๐๐๐ - ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ดังนั้นรัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการไทยเข้มแข็งเพื่อดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕ โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำโครงการซึ่งเน้นการลงทุนที่สำคัญและจำเป็นเพื่อเพิ่มแรงกระตุ้นให้กับระบบเศรษฐกิจ การสร้างงานและสร้างรายได้ให้กับประชาชนคิดเป็นเงินรวม ๑,๔๓๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งคาดว่าเศรษฐกิจจะขยายตัวเพิ่มขึ้นมากกว่ากรณีปกติร้อยละ ๑.๕ ต่อปี และจะทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ ๔๐๐,๐๐๐ - ๕๐๐,๐๐๐ แสนคน อย่างไรก็ดีการจัดสรรเงินตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อนำมาลงทุนในโครงการต่าง ๆ ยังมีข้อจำกัดภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายพิเศษเพื่อให้มีการกู้เงินเพิ่มเติม

นอกเหนือจากกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และเสนอเป็นพระราชกำหนดเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินอีกเป็นจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

ประการที่สาม เหตุผลในการตราพระราชกำหนด เพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เนื่องจากรัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องกู้เงินมาใช้ในการดำเนินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจเพิ่มเติมโดยเร่งด่วนเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์เศรษฐกิจของประเทศมิให้ตกต่ำไปมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันโดยจะนำไปใช้ดำเนินการทันทีในสองเรื่อง คือ เรื่องแรก ใช้ในการสมทบเงินคงคลังให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ เรื่องที่สอง คือใช้ในการสนับสนุนการลงทุนภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็งสำหรับโครงการการลงทุนที่ต้องเริ่มดำเนินงานและมีการเบิกจ่ายวงเงินการลงทุนในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๓

นอกจากนี้ การตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง อีกทั้งการกู้เงินของรัฐบาลภายในประเทศครั้งนี้มิใช่การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยของแต่ละองค์กรไว้ในหลายลักษณะ กล่าวเฉพาะการใช้อำนาจนิติบัญญัติ บัญญัติไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา ให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และอนุมัติพระราชกำหนด ขณะเดียวกันในหมวด ๘ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี ให้คณะรัฐมนตรีสามารถถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด แล้วเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ ถึงมาตรา ๑๘๖ เห็นได้ว่า การตราพระราชกำหนดเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง เพียงแต่จำกัดกรอบในการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีไว้ว่า ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง และก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว ให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ อันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจอธิปไตยของแต่ละองค์กร โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชกำหนดได้อย่างกว้างขวางโดยครอบคลุมทั้ง ตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และตามมาตรา ๑๘๔ วรรคสอง ซึ่งแตกต่างจากหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะกรณีตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งเพียงกรณีเดียว

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชกำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญและรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักเกณฑ์และผลของการตรวจสอบไว้ต่างกันเป็นสองขั้นตอน คือ การตรวจสอบโดยรัฐสภา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสาม บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น ส่วนการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใด

ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดได้อีกทางหนึ่ง โดยสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง ว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ และตามมาตรา ๑๘๔ วรรคสอง ว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ด้วย นอกจากนี้ การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ต่างจากการวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีอื่น โดยจะต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดในการวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ วรรคสี่ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดว่า “โดยที่ได้เกิดวิกฤติการณ์ของระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก และส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของไทยอย่างรุนแรง แม้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินการมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่ยังไม่เพียงพอ ประกอบกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐต่ำกว่าที่ประมาณการไว้อย่างมาก ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง แต่เนื่องจากการกู้เงินของรัฐบาลตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัด บางประการฉะนั้น เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินในนามของรัฐบาล เพื่อนำมาใช้จ่ายหรือลงทุน หรือเพื่อดำเนินมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต่อการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและโดยที่เป็น

กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้"

ในการพิจารณาว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสองหรือไม่ เห็นสมควรกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่

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

ข้อเท็จจริงเป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไปว่า สถานการณ์เศรษฐกิจโลกที่เกิดปัญหาขึ้นส่งผลให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว นอกจากผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยภายนอกแล้ว ปัญหาการเมืองภายในประเทศก็มีความสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจของไทยเกิดภาวะชะลอตัวลง ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและผู้ลงทุน ตลอดจนก่อให้เกิดความล่าช้าในการผลักดันโครงการต่าง ๆ ของทางภาครัฐ จากเหตุความเป็นไปในภาวะของเศรษฐกิจของประเทศไทยดังกล่าว สรุปที่มาของปัญหาโดยมีที่มาจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจโลกที่ชะลอตัวและชะงักงัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบเศรษฐกิจ ตลาดเงิน ตลาดทุนและการล้มละลายของสถาบันการเงินในหลายประเทศ ที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อเศรษฐกิจโลก ปัจจัยภายในได้แก่ สถานการณ์การเมืองที่ขาดเสถียรภาพซึ่งส่งผลให้ความเชื่อมั่นของนักลงทุนลดลงและเกิดความลังเลในการตัดสินใจที่จะมาลงทุน ทำให้ระบบเศรษฐกิจขาดสภาพคล่องทางการเงิน โดยเฉพาะด้านการส่งออกและรายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่เคยทำรายได้เข้าประเทศสูงสุดกลับมีรายได้ลดลง เนื่องจากนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศขาดความมั่นใจ

ในสวัสดิภาพและความปลอดภัยในการเดินทางมาประเทศไทย สิ่งบ่งชี้ว่าเศรษฐกิจของไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจการเงินโลกและวิกฤติการเมืองภายในประเทศได้แก่ มูลค่าการส่งออกของสินค้าไทยหดตัวอย่างรวดเร็ว รายได้จากการท่องเที่ยวลดลง ภาคธุรกิจมีการปิดหรือเลิกกิจการเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หนี้เสียในระบบสถาบันการเงินมีแนวโน้มสูงขึ้น กำลังซื้อสินค้าและบริการของประชาชนโดยรวมลดลง ผลกระทบทั้งหมดทำให้อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) หดตัวลดลงเป็นอันมาก

ปัจจัยข้างต้นส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของประเทศ กล่าวคือ รายได้ที่จัดเก็บได้จริงน้อยกว่าประมาณการที่ตั้งเป้าหมายไว้ ทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่องถึงความสามารถในการใช้จ่ายและจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งฝ่ายผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ได้รับว่า ประเทศไทยเกิดปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นจริง แต่เห็นว่าการที่รัฐบาลไม่สามารถหาเงินเพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจได้นั้น มีวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาอยู่หลายแนวทาง โดยให้ข้อเสนอแนะแก่ทางรัฐบาลว่า อาจชะลอการใช้จ่ายโครงการที่ไม่จำเป็น หรือสามารถที่จะตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อปรับเพดานวงเงินกู้ให้สูงขึ้นได้ หรืออาจเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยไม่ต้องใช้วิธีการตราพระราชกำหนด ทั้งการตราพระราชกำหนดให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เป็นตัวเลขที่มากเกินความจำเป็น

อย่างไรก็ตาม ในการตราพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๗ ได้กำหนดกระบวนการตราไว้ตั้งแต่มาตรา ๑๔๒ ถึง มาตรา ๑๕๓ กล่าวคือ ต้องมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ โดยอาจจะมีการส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมาธิการของแต่ละสภาพิจารณาหลังจากมีการรับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้วจึงพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สามของทั้งสองสภาตามลำดับ และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาก็อาจจะต้องมีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ ทำให้กรอบเวลาในการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะสามารถดำเนินการ

ตราพระราชบัญญัติให้เสร็จสิ้นได้แน่นอนเมื่อใด ดังนั้น หากจะใช้กระบวนการเสนอกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติสำหรับการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจที่จะต้องดำเนินการโดยด่วนแล้วอาจทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยรวมได้

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้ว่ารัฐบาลจะได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ทั้งมาตรการช่วยเหลือภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการทางภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มาตรการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง มาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและเศรษฐกิจฐานราก มาตรการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน มาตรการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐก็ตาม ก็ยังไม่อาจทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่องได้แน่

สำหรับความห่วงใยของผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามหนังสือแถลงเพิ่มเติมลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ ที่เห็นว่า "หากให้รัฐบาลตราพระราชกำหนดขอกู้เงินในระหว่างที่ปีงบประมาณยังเหลือเวลาอีกนาน โดยเหตุผลว่า มีข้อจำกัดบางประการทางด้านกฎหมายจะเป็นช่องทางให้รัฐบาลนี้และรัฐบาลต่อ ๆ ไป ตราพระราชกำหนดกู้เงินเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ โดยไม่มีที่สิ้นสุด" นั้น ศาลได้พิจารณาประเด็นความห่วงใยดังกล่าวแล้ว เห็นว่า หากเหตุการณ์บ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติ มิได้เกิดวิกฤติการณ์ใดๆ ที่กระทบถึงความมั่นคงของประเทศ รัฐบาลย่อมไม่มีอำนาจที่จะตราพระราชกำหนดได้อยู่แล้ว แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจไปทั่วโลกและมีผลกระทบถึงประเทศไทยด้วย จึงมีเหตุผลเพียงพอที่รัฐบาลจะตราพระราชกำหนดดังกล่าวได้

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีสาระสำคัญ ๕ ประการ ได้แก่ ๑) ให้กระทรวงการคลังโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลเพื่อนำไปใช้ดำเนินมาตรการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ในวงเงินไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยให้กู้เป็นเงินบาทและกู้เงินได้ภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการด้วย ๒) เงินที่ได้จากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้สบทบเป็นเงินคงคลัง โดยกระทรวงการคลังอาจนำเงินกู้ไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ เพื่อใช้จ่ายหรือลงทุนเพื่อฟื้นฟู หรือเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ได้ ๓) กระทรวงการคลังต้องรายงานการกู้เงินให้รัฐสภาทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ ๔) เมื่อหนี้เงินกู้ถึงกำหนดชำระ กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ได้ และต้องไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ ทั้งนี้ กระทรวงการคลังอาจทยอยกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะเป็นการล่วงหน้าได้ แต่ไม่เกินสิบสองเดือนก่อนวันที่หนี้ถึงกำหนดชำระ หากหนี้ที่จะปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนมากและไม่อาจกู้เงินภายในคราวเดียวกันได้ และ ๕) นอกจากกรณีที่ได้กำหนดไว้แล้วในพระราชกำหนด ให้นำกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดว่า “....โดยที่ได้เกิดวิกฤติการณ์ของระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก และส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของไทยอย่างรุนแรง แม้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่ยังไม่เพียงพอ ประกอบกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐต่ำกว่าที่ประมาณการไว้อย่างมาก ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลได้ เพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง ....” ซึ่งเมื่อพิจารณาสาระสำคัญทั้งห้าประการประกอบเหตุผลในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า การที่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ขึ้นมาก็เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศมิให้ตกต่ำไปมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งเพื่อให้ภาครัฐในฐานะที่เป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่จะช่วยสร้างกำลังซื้ออย่างเร่งด่วนในระบบในช่วงที่กำลังซื้อจากต่างประเทศและในประเทศหดตัวลงจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของโลก ที่จำเป็นต้องรีบดำเนินมาตรการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันปัญหาก่อนที่ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจจะลุกลามไปในทุกภาคส่วนอันเป็นการทำหน้าที่พื้นฐานทางเศรษฐกิจของรัฐในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

จึงเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง แล้ว

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบว่า การตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง ได้กระทำเฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ด้วย หรือไม่ ซึ่งเป็นการบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามหลักแบ่งแยกและดุลคานการใช้อำนาจ กล่าวคือ บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และบรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปกระทบต่อการธำรงรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี หรือการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี กรณีที่ตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่ นั้น จึงเป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามหลักการแบ่งแยกและดุลคานอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ บัญญัติไว้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชกำหนดนี้จะเป็นกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารดำเนินการให้มีการตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ โดยไม่ผ่านกระบวนการเสนอร่างกฎหมายในรูปแบบร่างพระราชบัญญัติ แต่คณะรัฐมนตรีก็ยังต้องถูกตรวจสอบโดยทางการเมืองที่ต้องรับผิดต่อรัฐสภา

โดยเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสาม อันเป็นไปตามหลักการคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและเป็นไปตามหลักการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ทั้งยังต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการใช้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าว โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๒ ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้

นอกจากนี้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗ ยังได้บัญญัติว่าภายในหกสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ ที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว ให้รัฐสภาทราบ โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ จึงเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยรัฐสภาตามหลักดุลและคานการใช้อำนาจของรัฐอีกทางหนึ่ง

มีประเด็นต้องพิจารณาว่า กรณีใดจะถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ต้องเป็นกรณีที่เร่งด่วนที่จะต้องรีบป้องกันแก้ไขโดยพลัน หรือเป็นที่คาดหมายได้ว่าหากไม่เร่งรีบดำเนินการป้องกันและวางแนวทางแก้ไขไว้ก่อนย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงยากต่อการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง ทั้งนี้ การที่จะพิจารณาว่าสถานการณ์ใดเป็นกรณีฉุกเฉิน หรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นแต่ละกรณีไป

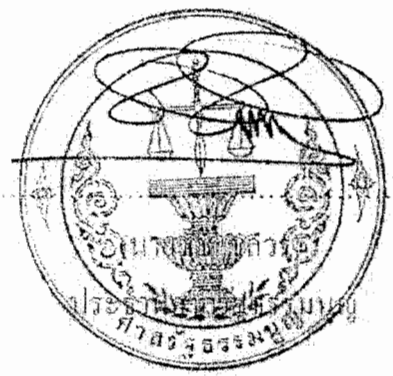
เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่ามูลค่าการส่งออกของสินค้าไทยที่หดตัวอย่างรวดเร็ว รายได้จากการท่องเที่ยวลดลง การที่ภาคธุรกิจมีการปิดหรือเลิกกิจการเพิ่มมากขึ้น ปัญหาอัตราการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหนี้เสียในระบบสถาบันการเงินมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งทุกเหตุปัจจัยส่งผลกระทบให้เกิดภัยวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศ จนรัฐบาลต้องเร่งดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขวิกฤตินั้นไม่ว่า มาตรการช่วยเหลือภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มาตรการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง มาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและเศรษฐกิจฐานราก มาตรการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย

ของประชาชน มาตรการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และมาตรการอื่น ๆ เพื่อแก้ไขภัยจากวิกฤติเศรษฐกิจดังกล่าว แต่สภาวะเศรษฐกิจโลกและสภาวะเศรษฐกิจของประเทศยังคงชะลอตัวอย่างต่อเนื่องแล้ว จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีความฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เกิดขึ้นแล้ว

ข้อเท็จจริงที่ผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้แทนคณะรัฐมนตรี รับกันมีว่า คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินบาทในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ มีมูลค่ารวมกันไม่เกินวงเงิน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎร อีกจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยสาระสำคัญในพระราชกำหนดและร่างพระราชบัญญัติคล้ายกัน นั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้จัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนเพื่อยับยั้งและบรรเทาความเสียหายที่เกิดปัญหาขึ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำ และเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจไว้มิให้เกิดความเสียหายที่มากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ อันเป็นการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามความจำเป็นรีบด่วนที่ลดหลั่นเป็นลำดับ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงเหตุที่เป็นกรณีความฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ดังกล่าวข้างต้น ประกอบสาระสำคัญและกรอบการดำเนินการตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว ยังไม่มีมูลกรณีให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดขึ้นมาโดยไม่สุจริตหรือใช้ดุลพินิจบิดเบือนหลักการของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง แล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง



คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๔๖

(นายจรัญ ภักดีธนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจรูญ อินทจาร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายฉลิมพล เอกอรุ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบุรัตย์ มาประณีต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายชวลันต์ สรีอยพิสุทธิ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ