



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๙

วันที่ ๙ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๑๓๓ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คณะรัฐมนตรีโดย นายอนุทิน ชาญวีรกูล นายกรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๙

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๑๓๖ คน (ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็น) เห็นว่าพระราชกำหนดดังกล่าวไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง โดยระบุเหตุผลในการประกาศใช้ท้ายพระราชกำหนดว่า โดยที่สถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลางส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงและเสถียรภาพด้านพลังงานของโลก โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศในสัดส่วนสูง ทำให้ได้รับผลกระทบจากต้นทุนพลังงานและต้นทุนการผลิตที่ปรับเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องส่งผ่านต้นทุนไปยังราคาสินค้าและบริการ อันกระทบต่อการบริโภคของประชาชนในภาคครัวเรือน รวมทั้งการจัดหาปัจจัยการผลิตในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม และนำไปสู่ความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงเป็นวิกฤตการณ์สำคัญที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วนและต่อเนื่อง ทั้งการให้ความช่วยเหลือประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการ ซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ด้านพลังงานดังกล่าว และการสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการรักษาความมั่นคงในระบบเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องกู้เงินจำนวนสี่แสนล้านบาท แต่มาตรา ๓ เฉพาะส่วนที่บัญญัติว่า “... และสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศให้มีประสิทธิภาพ รองรับการใช้เทคโนโลยีพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกให้ทันต่อเหตุการณ์ ...” มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง เฉพาะส่วนที่บัญญัติว่า “... (๒) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานให้เกิดประสิทธิภาพ รองรับการเปลี่ยนผ่านการพึ่งพิงการใช้พลังงานฟอสซิลไปสู่การใช้เทคโนโลยีพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนทั่วไป ให้ทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งเพื่อพัฒนาทักษะของประชาชนและนวัตกรรมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว” และบัญชีท้ายพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ เฉพาะส่วนแผนงานหรือโครงการ ๒. แผนงานหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานให้เกิดประสิทธิภาพ รองรับการเปลี่ยนผ่านการพึ่งพิงการใช้พลังงานฟอสซิลไปสู่การใช้เทคโนโลยีพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนทั่วไป ให้ทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งเพื่อพัฒนาทักษะของประชาชนและนวัตกรรมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ไม่ใช่มาตรการเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่ปรากฏภัยอันตรายในทางเศรษฐกิจคุกคามประเทศไทย เช่น ในปี ๒๕๔๐ ถึง ๒๕๔๑

เกิดวิกฤตต้มยำกุ้งส่งผลให้สถานะเศรษฐกิจหดตัวต่อเนื่องอย่างรุนแรง ทำให้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศอยู่ในระดับวิกฤต ในปี ๒๕๕๒ เกิดวิกฤตการเงินโลกหรือวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ส่งผลให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศติดลบถึงร้อยละ ๗.๑ ทำให้ภาคการส่งออกและภาคการผลิตที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง และในปี ๒๕๖๓ เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ส่งผลให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจติดลบร้อยละ ๖.๑ เกิดสถานะเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรง อันเนื่องมาจากมาตรการปิดระบบเศรษฐกิจ (Lockdown) แม้มาตรการรองรับการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานจะเป็นนโยบายที่ฝ่ายบริหารสมควรดำเนินการ แต่หากไม่ดำเนินการตราเป็นพระราชกำหนด ก็มิได้ส่งผลกระทบอย่างเฉียบพลันต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาแผนงานหรือโครงการลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลในการผลิตกระแสไฟฟ้าและในภาคยานยนต์แล้ว เห็นว่าการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลเป็นสัดส่วนร้อยละ ๖๙.๑ ของการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด และโรงไฟฟ้าจำนวนมากยังดำเนินการอยู่ภายใต้สัมปทาน อีกทั้งระบบสายส่งและโครงข่ายไฟฟ้าของประเทศไทยไม่ได้ถูกออกแบบเพื่อรองรับระบบพลังงานหมุนเวียนแบบกระจายศูนย์ในระดับครัวเรือนหรือระดับชุมชน การลงทุนดำเนินการตามโครงการลักษณะนี้ต้องอาศัยระยะเวลายาวอย่างน้อย ๔ ปีขึ้นไป ส่วนการดำเนินนโยบายเปลี่ยนผ่านยานยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลไปสู่ยานยนต์ไฟฟ้า ปัจจุบันปรากฏข้อเท็จจริงว่าประเทศไทยกำลังเดินหน้านโยบายดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ ผ่านกลไกตลาดและมาตรการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างต่อเนื่อง เช่น การสนับสนุนด้านภาษี การให้เงินอุดหนุน และการส่งเสริมการลงทุนผ่านสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) มาตรการเฉพาะในส่วนแผนงานหรือโครงการ ๒. ตามบัญชีท้ายพระราชกำหนด เป็นการจัดทำแผนงานหรือโครงการที่มีลักษณะเป็นการลงทุนและพัฒนาเชิงโครงสร้างระยะกลางถึงระยะยาวที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องอยู่แล้วโดยใช้งบประมาณแผ่นดินสอดคล้องกับแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (Power Development Plan (PDP)) ที่มีระยะเวลาถึงปี ๒๕๘๐ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)) ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตว่า “ที่ผ่านมารัฐบาลได้ใช้งบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการในเรื่องนี้มาโดยตลอด” (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๓/๒๕๖๔) นอกจากนี้ การที่มาตรา ๓ กำหนดให้กระทรวงการคลังโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศ

หรือออกตราสารหนี้ในนามรัฐบาล โดยสามารถลงนามในสัญญากู้เงินหรือออกตราสารหนี้ไปจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๗๐ ส่วนมาตรา ๗ และมาตรา ๘ กำหนดให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ ทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองแผนงานหรือโครงการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ รวมถึงกำกับดูแลการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการที่ใช้เงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้และรายงานความก้าวหน้าต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยทุกสามเดือน เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารพิจารณาและกำกับการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งมีลักษณะเป็นโครงการหรือแผนงานระยะกลางถึงระยะยาวโดยลำพัง และยังไม่มี ความชัดเจน ปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจรับทราบถึงหน่วยงานที่เป็นผู้รับงบประมาณ รายการหรือแผนงานที่หน่วยงานจะนำไปใช้จ่าย เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารนำเงินแผ่นดินไปใช้ตามอำเภอใจ ปัจจุบันประเทศไทยไม่ได้อยู่ในสถานะที่กำลังเผชิญกับความเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางการเงิน การขาดแคลนพลังงาน หรือภาวะหยุดชะงักของระบบเศรษฐกิจ ข้อมูลความเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย เป็นการคาดการณ์หรือประเมินความเสี่ยงในอนาคตเท่านั้น พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ เฉพาะในส่วนดังกล่าวไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

ผู้ร้องตรวจสอบลายมือชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นแล้ว ปรากฏว่ามีลายมือชื่อไม่เหมือนตัวอย่างลายมือชื่อที่ให้ไว้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒ คน ลงลายมือชื่อซ้ำ จำนวน ๒ คน และมีการยืนยันว่าได้ลงลายมือชื่อในหนังสือเสนอความเห็นฉบับลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๙ จำนวน ๑ คน จึงมีผู้เข้าชื่อเสนอความเห็น รวม ๑๓๓ คน เห็นว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันเข้าชื่อเสนอความเห็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง จึงส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๓๓ คน จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า

ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องขอให้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำคำชี้แจงและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

คณะรัฐมนตรีจัดทำคำชี้แจง สรุปได้ว่า สถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลาง ในปี ๒๕๖๙ เป็นวิกฤตการณ์พลังงานโลก มีการทำลายบ่อน้ำมัน บ่อก๊าซธรรมชาติ โรงกลั่นน้ำมัน โรงแยกก๊าซธรรมชาติ ปิดเส้นทางเดินเรือ โดยเฉพาะที่ช่องแคบฮอร์มุซ ทำให้แหล่งน้ำมันจากภูมิภาคตะวันออกกลางอันเป็นแหล่งน้ำมันหลักของโลกต้องหยุดการผลิตและการขนส่ง ขณะที่ปริมาณความต้องการใช้น้ำมันของโลกยังคงเท่าเดิม ผลักดันให้ราคาน้ำมันซึ่งเป็นต้นทุนการผลิตสำคัญของโลกมีราคาเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยนำเข้าน้ำมันจากแหล่งภูมิภาคตะวันออกกลางเกือบร้อยละห้าสิบ ประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงฟอสซิล ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงส่งผลกระทบต่อราคาสินค้า บริการ การขนส่ง และการเกษตร ส่งผลให้เกิดวิกฤตปากท้องเนื่องจากค่าครองชีพของประชาชนปรับตัวสูงขึ้น กำลังซื้อของประชาชนลดลง แต่รายได้เท่าเดิมหรืออาจน้อยลง ต้นทุนของภาคธุรกิจสูงขึ้น ความเสี่ยงต่อการผลิตและการจ้างงานส่งผลกระทบในลักษณะแรงบีบสองด้าน (Double Squeeze) ต่อภาคธุรกิจและภาคประชาชน เพิ่มความเสี่ยงที่ระบบเศรษฐกิจจะเข้าสู่ภาวะชะลอตัวภายใต้เงินเฟ้อสูง (Stagflation) ในระยะถัดไป หากปล่อยให้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจะส่งผลกระทบรุนแรงและยากต่อการแก้ไข สถานการณ์ดังกล่าวไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด ซึ่งการผลิตและการส่งออกน้ำมันและก๊าซธรรมชาติจากแหล่งภูมิภาคตะวันออกกลางจะต้องใช้เวลาอีกหลายปีกว่าจะกลับสู่สถานะเดิม ข้อมูลจาก Nomura Global Economics รายงานว่า ประเทศไทยนำเข้าน้ำมันและก๊าซธรรมชาติสุทธิคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๗ ของผลิตภัณฑ์มวลรวม

ภายในประเทศ (GDP) และมีน้ำหนักของหมวดพลังงานในตะกร้าดัชนีราคาผู้บริโภค (CPI Basket) ค่อนข้างสูง ทำให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีความเสี่ยงสูงจากราคาพลังงานโลก เมื่อเกิดความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ หรือการหยุดชะงักของเส้นทางขนส่งพลังงานสำคัญ ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการนำเข้า ราคาขายปลีกพลังงาน การขนส่ง การผลิต ราคาสินค้าและบริการภายในประเทศ มีผลทำให้ดัชนีราคาผู้ผลิต (PPI) ทะยานสูงขึ้นร้อยละ ๙.๑ อย่างฉับพลัน ข้อมูลจากธนาคารโลกรายงานว่า ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลางส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกในลักษณะเป็นลูกโซ่ ราคาพลังงานสูงขึ้น ส่งผลต่อภาคการผลิต การค้า และการท่องเที่ยว ให้ได้รับผลกระทบทั้งในด้านต้นทุนพลังงาน ภาระทางการคลัง และรายได้ที่แท้จริงของภาคครัวเรือน ปรับลดประมาณการการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี ๒๕๖๙ ลงเหลือร้อยละ ๑.๓ พร้อมทั้งระบุว่าความเสี่ยงด้านลบยังคงมีน้ำหนักสูง ข้อมูลจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รายงานว่า สงครามในภูมิภาคตะวันออกกลางเป็นแรงกระแทกเชิงระบบ (Systemic Shock) ต่อเศรษฐกิจโลก โดยมีช่องทางการส่งผ่านไปยังราคาพลังงาน และสินค้าโภคภัณฑ์ นำไปสู่แรงกดดันด้านเงินเฟ้อ การหยุดชะงักของห่วงโซ่อุปทานและความตึงตัวของภาวะการเงินในหลายประเทศพร้อมกัน หากราคาพลังงานสูงขึ้นต่อเนื่องจะก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านขาลงต่อเศรษฐกิจ (Downside Risks) และผลกระทบอาจรุนแรงกว่าที่ประเมินไว้ เนื่องจากแรงกระแทกด้านพลังงานส่งผลกระทบเป็นวงกว้างในระดับโลกก่อให้เกิดความเสียหายเชิงโครงสร้างในระยะยาว (Economic Scarring) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมาณการอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๖๙ อยู่ที่ร้อยละ ๑.๕ ถึง ๒.๕ และรายงานภาวะเศรษฐกิจไทย ไตรมาส ๑/๒๕๖๙ ประเมินว่า สถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลางเป็นแรงกระแทกจากภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อราคาพลังงาน ห่วงโซ่อุปทาน เงินเฟ้อ ค่าเงิน และเสถียรภาพเศรษฐกิจในวงกว้าง ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานว่า อัตราเงินเฟ้อทั่วไปมีแนวโน้มปรับเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๒.๙ ในปี ๒๕๖๙ ตามราคาพลังงานที่ปรับเพิ่มขึ้นและส่งผ่านต้นทุนที่สูงขึ้น และคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๖๙ และปี ๒๕๗๐ มีแนวโน้มชะลอตัวลงอยู่ที่ร้อยละ ๑.๕ และ ๒.๐ กระทรวงการคลังได้ประมาณอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีการปรับ GDP ปี ๒๕๖๙ ลดลงเหลือร้อยละ ๑.๖ สมาคมธนาคารไทย รายงานว่า ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลางที่ยืดเยื้อเป็นความเสี่ยงที่จะทำให้เศรษฐกิจโลกเข้าสู่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ สะท้อนจากผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาล

ปรับตัวสูงขึ้น ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐแข็งค่า ราคาทองคำและสินทรัพย์เสี่ยงปรับตัวลง คาดว่าอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยในปี ๒๕๖๙ ขึ้นมาอยู่ในช่วงร้อยละ ๒.๐ ถึง ๓.๐ ขณะที่เศรษฐกิจมีแนวโน้มชะลอตัวลงจากอุปสงค์ภายในประเทศตามค่าครองชีพที่สูงขึ้น ศูนย์วิจัยกสิกรไทยรายงาน ว่า อัตราเงินเฟ้อไทยในเดือนเมษายน ๒๕๖๙ ร้อยละ ๒.๘๙ เป็นผลกระทบจากความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลาง คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ๓ สถาบัน (กกร.) ประกอบด้วย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย รายงานว่า เศรษฐกิจไทยยังมีความเสี่ยงสูงจากผลกระทบของความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลางต่อราคาวัตถุดิบและปัญหาการขาดแคลนวัตถุดิบของภาคธุรกิจซึ่งอาจพัฒนาเป็นปัญหาระลอกใหม่ และสำนักงบประมาณของรัฐบาล รายงานว่า เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๙ ราคาน้ำมันดีเซลในประเทศปรับขึ้นจาก ๒๙.๙๔ บาทต่อลิตร เป็น ๓๘.๙๔ บาทต่อลิตร เป็นภาวะวิกฤตราคา (Price Shock) คิดเป็นร้อยละ ๓๐.๐๖ ถือว่าเป็นการส่งผ่านต้นทุนผ่านห่วงโซ่อุปทานก่อให้เกิดการสูญเสียมูลค่าเพิ่มรวมทั้งสิ้น ๓๑๗,๑๖๗ ล้านบาท หรือร้อยละ ๑.๖๗ ของ GDP ปี ๒๕๖๘ นอกจากนี้ กระทรวงการคลังเห็นว่า กรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเครื่องมือทางการคลังที่มีอยู่ในปัจจุบันมีจำกัด ไม่เพียงพอ และไม่ทันต่อการรับมือสถานการณ์ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ใช้งบดังกล่าวเพื่อแก้ไขเยียวยาและบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติ ความมั่นคงชายแดน และเรื่องที่จำเป็นเร่งด่วนทั้งที่มีคำขอมมาแล้วและทั้งที่อาจเกิดขึ้นหลายคำขอ ทำให้ไม่มีวงเงินคงเหลือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจากวิกฤตด้านพลังงาน การโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ มีวงเงินคงเหลือจำกัด จำเป็นต้องนำไปใช้จ่ายในด้านความมั่นคงชายแดนเป็นลำดับแรก และต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ ซึ่งไม่ทันต่อการแก้ไขวิกฤตที่เกิดขึ้น ส่วนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ มีกระบวนการและระยะเวลาในการดำเนินการที่ไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตด้านพลังงานที่เกิดขึ้น ประกอบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ ต้องจัดสรรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายตามกฎหมายรองรับภารกิจพื้นฐานของหน่วยรับงบประมาณที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ การให้บริการสาธารณะ และการดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกด้าน จะมีผลใช้บังคับในเดือนตุลาคม ๒๕๖๙ จึงไม่อาจใช้รองรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากวิกฤตนี้ได้

ส่วนคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองแผนงานหรือโครงการการใช้จ่ายเงินกู้ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ มีลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ มาตรา ๗ ทั้งนี้ การดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินกู้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดดังกล่าว แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตรวจพิจารณาร่างพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนงานหรือโครงการ ๒. ตามบัญชีท้ายพระราชกำหนด แต่ผู้แทนกระทรวงการคลังชี้แจงว่า การดำเนินแผนงานหรือโครงการดังกล่าว หากใช้เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะล่าช้าและไม่ทันต่อสถานการณ์ จำเป็นต้องใช้เงินกู้เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตด้านพลังงาน เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ คณะรัฐมนตรีเห็นว่า หากไม่มีการตราพระราชกำหนดจะส่งผลให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวได้เพียงร้อยละ ๑.๔ ต่อปี และหากสถานการณ์สงครามในภูมิภาคตะวันออกกลางตึงเครียดและยืดเยื้อจะส่งผลให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวเหลือเพียงร้อยละ ๐.๗ ถึง ๐.๘ ต่อปี พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ จึงตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับหนังสือของ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล และคำร้องของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมไว้ในสำนวน และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗

วรรคสาม ให้พยานผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ศาสตราจารย์อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป รองศาสตราจารย์สุปรียา แก้วละเอียด รองศาสตราจารย์เอื้ออารีย์ อังจะนิล และ นายสมชัย จิตสุชน จัดทำความเห็นเป็นหนังสือตามประเด็นที่ศาลกำหนด และจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๑. ศาสตราจารย์อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า สถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลาง ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงานกับประเทศไทยโดยตรง เนื่องจากประเทศไทยนำเข้าน้ำมันดิบรวมประมาณ ๓๒.๒ พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ทำให้การใช้พลังงานในเชิงพาณิชย์ของไทยต้องพึ่งพาพลังงานที่นำเข้าจากต่างประเทศในสัดส่วนที่สูงมาก โดยคิดเป็นกว่าร้อยละ ๗๒ ของพลังงานที่ต้องใช้ในเชิงพาณิชย์ทั้งหมด ทั้งนี้ ประเทศไทยพึ่งพิงน้ำมันดิบจากกลุ่มประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลางถึงร้อยละ ๕๓ ของการนำเข้าน้ำมันดิบทั้งหมด การเพิ่มขึ้นของราคาพลังงานโลกจึงเป็นสถานการณ์ที่กระทบกับประเทศไทยโดยตรง ส่งผ่านไปยังต้นทุนการผลิต อัตราเงินเฟ้อและกำลังซื้อของประชาชน ความผันผวนดังกล่าวอยู่ในหมวดของความมั่นคงทางด้านพลังงานซึ่งเป็นเพียงหมวดย่อยหนึ่งของความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ แม้จะส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศไทยชะลอตัวแต่ยังสามารถเติบโตได้ในระดับต่ำ ยังไม่ส่งผลถึงขั้นทำให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในระดับวิกฤต โดยเฉพาะการตราพระราชกำหนดให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นข้อยกเว้นอำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐโดยเคร่งครัดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ แต่วัตถุประสงค์ในการกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) และแผนงานหรือโครงการ ๒. ตามบัญชีท้ายพระราชกำหนด กลับไม่มีทั้งแผนงานหรือโครงการที่เป็นรูปธรรมชัดเจนและความพร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เป็นการไม่รักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๗

๒. รองศาสตราจารย์สุปรียา แก้วละเอียด จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า สถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลางเข้าข่ายก่อให้เกิดความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากอัตราเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้นตามราคาพลังงานที่ประเทศไทยต้องพึ่งพิงการนำเข้าจากภูมิภาคตะวันออกกลาง ส่งผลกระทบต่อมาที่ราคาสินค้าและบริการที่ใช้พลังงานเป็นวัตถุดิบสำคัญ

ได้แก่ ค่าขนส่ง ราคาอาหาร ภาครัฐกิจที่ต้องพึ่งพาวัตถุดิบจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมีในสัดส่วนสูง เช่น เม็ดพลาสติก หรือยางสังเคราะห์ รวมถึงส่งผลกระทบต่อภาคการท่องเที่ยวจากการปิดน่านฟ้า และยกเลิกเที่ยวบินของสายการบินจากภูมิภาคตะวันออกกลาง แม้ความมั่นคงด้านพลังงานจะเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ แต่การพิจารณาว่าสถานการณ์อยู่ในภาวะวิกฤตอันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศแค่ไหน เพียงใด ต้องปรากฏข้อมูลหรือหลักฐานในทางเศรษฐศาสตร์ที่ชี้ว่าผลกระทบมีความรุนแรง กว้างขวาง และมาตรการทางเศรษฐศาสตร์หรือมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวได้ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนถึงระดับที่ไม่อาจรอกระบวนการตรากฎหมายตามปกติได้ อีกทั้งต้องพิจารณาว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชกำหนดนั้นสามารถแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้หรือไม่อีกด้วย แม้วัตถุประสงค์ในการกู้เงินตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) และแผนงานหรือโครงการ ๒. ตามบัญชีท้ายพระราชกำหนด เป็นนโยบายที่สำคัญ จำเป็น และเป็นประโยชน์ต่อประเทศ แต่เมื่อสถานการณ์ปัจจุบันยังไม่ถึงระดับวิกฤตอันเป็นเหตุในการตราพระราชกำหนด และอาจใช้กลไกหรือมาตรการทางกฎหมายหรือทางเศรษฐศาสตร์ที่มีอยู่ได้ การตราพระราชกำหนดด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงเป็นการก่อหนี้สาธารณะโดยสร้างภาระผูกพันทางการคลังแก่รัฐและประชาชนในระยะยาว เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารขยายอำนาจนิติบัญญัติออกไปโดยไม่มีขอบเขต กระทบต่อการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๓

๓. รองศาสตราจารย์เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า วินัยการเงินการคลัง คือ การกำหนดพฤติกรรมของรัฐที่มีต่อภารกิจทางการคลัง ทั้งด้านบริหาร ด้านกระบวนการ และด้านกฎระเบียบให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สถานะทางเศรษฐกิจและงบประมาณของประเทศดำเนินไปอย่างสมดุลและยั่งยืน การกู้ยืมเงินภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ จำนวนเงิน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นจากปัจจุบันที่มีจำนวนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP จำนวนร้อยละ ๖๖.๖๖ ซึ่งใกล้เคียงกรอบเพดานหนี้สาธารณะร้อยละ ๗๐ ส่งผลให้พื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) ของประเทศลดลง รัฐบาลจึงต้องกู้เงินและใช้จ่ายเงินกู้ยืมอย่างรอบคอบ โปร่งใส ชัดเจน ให้สอดคล้องกับกฎหมายวินัยการเงินการคลัง

แต่เนื้อหาพระราชกำหนดเฉพาะส่วนการกู้เงินไปใช้เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานให้เกิดประสิทธิภาพ รองรับการเปลี่ยนผ่านการพึ่งพิงการใช้พลังงานฟอสซิลไปสู่การใช้เทคโนโลยีพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนทั่วไป ให้ทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งเพื่อพัฒนาทักษะของประชาชนและนวัตกรรมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไม่แสดงให้สาธารณชนทราบถึงแนวทางหรือกระบวนการในการประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือสังคมของการใช้จ่ายเงินในแผนงานหรือโครงการ รวมถึงไม่ปรากฏข้อมูลของหน่วยงานผู้เป็นเจ้าของแผนงานหรือโครงการว่ามีความพร้อมที่จะดำเนินการใช้จ่ายเงินก้อนนั้นหรือไม่ กระทบต่อกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๗

๔. นายสมชัย จิตสุชน จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า สถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลางทำให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงเชิงเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น เพราะไทยเป็นผู้นำเข้าสุทธิของน้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ มีความเป็นไปได้สูงที่เศรษฐกิจจะประสบภาวะถดถอยในอนาคตอันใกล้ แต่ไม่อาจสรุปได้ว่า ความเสี่ยงดังกล่าวเท่ากับวิกฤตในระดับที่ต้องใช้มาตรการกู้เงินพิเศษทุกกรณี การประเมินสถานการณ์ ควรพิจารณาหลักฐานเชิงปริมาณ ระยะเวลาของผลกระทบ ความรุนแรงของการส่งผ่านต้นทุน และความสามารถของเครื่องมือนโยบายปกติในการรองรับ การกู้เงินเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานอาจช่วยรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจได้ในระยะยาว แต่ต้องเปรียบเทียบกับต้นทุนค่าเสียโอกาส แหล่งเงินทางเลือก กระบวนการตรวจสอบถ่วงดุล และความคุ้มค่าของโครงการด้วย เพราะการใช้เงินกู้พิเศษอาจเบียดบังรายจ่ายอื่นที่มีผลต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจมากกว่า การเร่งกู้เงินเพื่อการนี้ยังไม่ถือว่ามีความจำเป็นเพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากมาตรการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานต้องอาศัยเวลา

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจง ความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การตราพระราชกำหนดเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร ในการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นข้อยกเว้นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการได้อย่างทันท่วงทีเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หลักการดังกล่าวปรากฏเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๒๙ และได้รับการรับรองสืบเนื่องมา ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อให้เป็นกลไกทางรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้คณะรัฐมนตรีสามารถแก้ไขปัญหา หรือรับมือกับสถานการณ์วิกฤตที่เกิดขึ้นกับประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องรอกะบวนการ ตรากฎหมายตามปกติซึ่งอาจใช้เวลานานจนไม่ทันการณ์ อย่างไรก็ตาม แม้พระราชกำหนด จะมีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ แต่เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้เงื่อนไข ที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้นและยังคงอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐสภาในภายหลัง เป็นการรักษาดุลยภาพ ระหว่างความจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดินกับหลักการแบ่งแยกอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคง ในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนด ให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้” มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ...” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้น ไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้น” ทั้งนี้ มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม บัญญัติให้ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้า จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดว่าเป็นกรณีมีเหตุสำคัญ เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ

ของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง เท่านั้น มิได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบเงื่อนไขแห่งการตราพระราชกำหนดว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง หรือไม่ เนื่องจาก การประเมินสถานการณ์ว่ากรณีใดมีความจำเป็นรีบด่วนเป็นเรื่องดุลพินิจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ในการคาดการณ์ผลกระทบและการตัดสินใจเชิงนโยบายสาธารณะ อันเป็นบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยแท้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดในส่วนคำว่า “การรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” ย่อมหมายถึง การที่รัฐมุ่งคุ้มครองระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมให้มีเสถียรภาพ ความต่อเนื่อง ความสามารถในการเติบโตและในการรับมือต่อภัยคุกคามหรือวิกฤตต่าง ๆ ทั้งจากภายใน และภายนอกประเทศ อีกทั้งป้องกันมิให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศตกอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงสูง หรือเสียหายอย่างร้ายแรง โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจมหภาคหลายประการประกอบกัน เช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจ ฐานะการคลังของรัฐ ภาวะเงินเฟ้อ ระดับหนี้สาธารณะ ดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ การส่งออก ความเชื่อมั่นในภาคธุรกิจและนักลงทุน และการจ้างงาน โดยเฉพาะการคุ้มครองโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เช่น พลังงาน อาหาร ห่วงโซ่อุปทาน การค้า และการลงทุน

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤต ด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ ระบุเหตุผลในการประกาศใช้ ท้ายพระราชกำหนดว่า “โดยที่สถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลางส่งผลกระทบ อย่างรุนแรงต่อความมั่นคงและเสถียรภาพด้านพลังงานของโลก โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งพึ่งพา การนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศในสัดส่วนสูง ทำให้ได้รับผลกระทบจากต้นทุนพลังงานและต้นทุนการผลิต ที่รับเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องส่งผ่านต้นทุนไปยังราคาสินค้าและบริการ อันกระทบต่อการบริโภค ของประชาชนในภาคครัวเรือน รวมทั้งการจัดหาปัจจัยการผลิตในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม และนำไปสู่ความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงเป็นวิกฤตการณ์สำคัญที่รัฐบาล มีความจำเป็นต้องดำเนินมาตรการแก้ไขโดยเร่งด่วนและต่อเนื่อง ทั้งการให้ความช่วยเหลือประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ด้านพลังงานดังกล่าว และการสร้างการเปลี่ยนผ่าน ด้านพลังงานของประเทศให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการรักษาความมั่นคงในระบบเศรษฐกิจของประเทศ

รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องกู้เงินจำนวนสี่แสนล้านบาทเพื่อใช้ดำเนินมาตรการดังกล่าว ซึ่งไม่อาจดำเนินการให้ได้มาโดยวิธีการงบประมาณตามปกติ จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า สถานการณ์ความขัดแย้งดังกล่าวส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงด้านพลังงานของโลก จากการทำลายแหล่งผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ โรงกลั่น ระบบท่อส่ง คลังเก็บ และท่าเรือขนส่ง รวมถึงการปิดกั้นเส้นทางเดินเรือสำคัญ โดยเฉพาะช่องแคบฮอร์มุซ ส่งผลให้การผลิตและการส่งออกพลังงานหยุดชะงัก ขณะที่ความต้องการใช้น้ำมันของโลกยังอยู่ในระดับเดิม ทำให้ราคาพลังงานปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยซึ่งพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ในสัดส่วนสูงได้รับผลกระทบโดยตรงผ่านต้นทุนการผลิต ค่าขนส่ง และค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ภาคธุรกิจ โดยเฉพาะผู้ประกอบการ SMEs และผู้ประกอบการรายย่อย เผชิญปัญหาสภาพคล่อง การจ้างงานลดลง และความเสี่ยงต่อการเลิกกิจการ ขณะที่ประชาชนมีภาระค่าครองชีพและหนี้ครัวเรือนสูงขึ้น กำลังซื้อชะลอตัว และมีความเสี่ยงต่อภาวะเศรษฐกิจชะงักงันภายใต้เงินเฟ้อสูง สะท้อนผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากประเทศไทยมีการนำเข้าน้ำมันและก๊าซธรรมชาติสุทธิประมาณร้อยละ ๗ ของ GDP ทำให้มีความเปราะบางต่อวิกฤตราคาพลังงานโลก วิกฤตดังกล่าวเป็นแรงกระแทกเชิงระบบต่อเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทย ขณะที่เงินเฟ้อสูงขึ้น และการขาดแคลนวัตถุดิบรวมถึงปัญหาห่วงโซ่อุปทานอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ กระทรวงการคลังประมาณการอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยการปรับ GDP ในปี ๒๕๖๙ ลดลงเหลือร้อยละ ๑.๖

เมื่อพิจารณาเครื่องมือทางการคลังและกรอบงบประมาณที่มีอยู่แล้ว เห็นว่า ไม่เพียงพอและไม่ทันต่อการแก้ไขวิกฤตพลังงานที่เกิดขึ้น เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ถูกจัดสรรเพื่อรองรับภารกิจด้านภัยพิบัติ ความมั่นคงชายแดน และเหตุจำเป็นเร่งด่วนอื่นเป็นจำนวนมาก วงเงินคงเหลือไม่เพียงพอสำหรับมาตรการแก้ไขผลกระทบทางเศรษฐกิจจากวิกฤตพลังงาน นอกจากนี้ การโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปียังมีวงเงินจำกัด ต้องใช้รองรับภารกิจด้านความมั่นคงเป็นลำดับแรก และมีกระบวนการดำเนินการที่ใช้เวลานานไม่ทันต่อสถานการณ์ ขณะที่การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมมีขั้นตอน

ตามกฎหมายที่ไม่อาจดำเนินการได้ทันต่อความเร่งด่วนของวิกฤตการณ์ดังกล่าว ส่วนพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ จะมีผลใช้บังคับได้ในภายหลังและยังต้องรองรับภารกิจพื้นฐานของรัฐและการให้บริการสาธารณะ จึงไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วทั้งที่ สถานการณ์ดังกล่าวจึงเป็นวิกฤตความมั่นคงด้านพลังงาน ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เมื่อสถานการณ์ยังคงดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง และมีความไม่แน่นอนสูง ไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าจะยุติลงเมื่อใด ส่งผลให้ความเสี่ยงต่อความมั่นคงด้านพลังงานและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศยังคงดำรงอยู่และมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้น หากปราศจากมาตรการรองรับที่ทันทั่วทั้งและมีประสิทธิภาพ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชนในวงกว้างและรุนแรง ยากต่อการแก้ไข เยียวยา และฟื้นฟูในภายหลัง เพื่อให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจกลับมาเป็นดังเดิม รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการในการแก้ไขและรองรับผลกระทบด้านพลังงานซึ่งเกิดจากสถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลาง ซึ่งถ้าไม่มีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ หากสงครามยืดเยื้อหรือยกระดับความรุนแรง อาจส่งผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย ให้เหลือเพียงร้อยละ ๐.๗ ถึง ๐.๘ เท่านั้น ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่าสถานการณ์ดังกล่าวถือเป็นสภาวะวิกฤตอันกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓ เฉพาะส่วนที่บัญญัติว่า “... และสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศให้มีประสิทธิภาพ รองรับการใช้เทคโนโลยีพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกให้ทันต่อเหตุการณ์ ...” และวัตถุประสงค์ของการกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ มาตรา ๕ แบ่งออกเป็น ๒ มาตรการ ได้แก่ (๑) เพื่อช่วยเหลือประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการ ซึ่งได้รับผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงาน และ (๒) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานให้เกิดประสิทธิภาพ รองรับการเปลี่ยนผ่านการพึ่งพิงการใช้พลังงานฟอสซิลไปสู่การใช้เทคโนโลยีพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนทั่วไป ให้ทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งเพื่อพัฒนา

ทักษะของประชาชนและนวัตกรรมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มาตรการตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) มุ่งช่วยเหลือ เยียวยา หรือบรรเทาผลกระทบจากวิกฤตด้านพลังงานที่เกิดขึ้นโดยตรงนั้น มีความเกี่ยวเนื่องกับการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจากสถานการณ์เฉพาะหน้าอย่างชัดเจน ซึ่งมีความสอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หากแต่เป็นมาตรการที่มีลักษณะใช้จ่ายครั้งเดียวและก่อให้เกิดผลเพียงชั่วคราว เมื่อวงเงินงบประมาณถูกใช้หมดประชาชนย่อมไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง ขณะที่ปัญหาความผันผวนของราคาพลังงานและความเสี่ยงจากการพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิลยังคงดำรงอยู่ การดำเนินมาตรการเยียวยาระยะสั้นข้างต้นจึงควรดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) เพื่อแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุอีกด้วย วัตถุประสงค์ในการกู้เงินตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) จึงเป็นมาตรการที่ต้องใช้ในการดำเนินการควบคู่กัน แม้รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายส่งเสริมการผลิตและการใช้พลังงานทดแทน รวมทั้งการอนุรักษ์พลังงานอย่างต่อเนื่องผ่านการขับเคลื่อนแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก (Alternative Energy Development Plan (AEDP 2018)) ซึ่งกำหนดเป้าหมายเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานสะอาดของประเทศ และแผนอนุรักษ์พลังงาน (Energy Efficiency Plan (EEP 2015)) ที่มุ่งลดความเข้มข้นของการใช้พลังงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผลการดำเนินงานที่ผ่านมาในหลายด้านยังอยู่ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากการที่ราคาพลังงานฟอสซิลในอดีตอยู่ในระดับที่ไม่สะท้อนต้นทุนทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง ส่งผลให้การลงทุนในพลังงานทดแทนและเทคโนโลยีพลังงานสะอาดยังไม่จูงใจเพียงพอ เมื่อเทียบกับการใช้พลังงานรูปแบบเดิม ประกอบกับข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น จำนวนสถานีอัดประจุไฟฟ้าที่ยังไม่เพียงพอ ระบบโครงข่ายไฟฟ้าอัจฉริยะที่ยังไม่ครอบคลุม ตลอดจนต้นทุนของเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่ยังเป็นภาระต่อภาคเอกชนและประชาชน ภายใต้อาณัติวิฤตด้านพลังงานและผลกระทบทางเศรษฐกิจที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน มีความจำเป็นต้องเร่งรัดการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานอย่างเป็นรูปธรรมและในหลายด้านพร้อมกันทั้งการลงทุนในพลังงานหมุนเวียน ระบบกักเก็บพลังงาน โครงสร้างพื้นฐานสำหรับยานยนต์ไฟฟ้า ระบบโครงข่ายไฟฟ้าสมัยใหม่และเทคโนโลยีเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชนสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ เทคโนโลยี และแหล่งเงินทุนที่จำเป็น เพื่อให้สามารถปรับตัวและใช้ประโยชน์

จากเทคโนโลยีพลังงานสมัยใหม่ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการกู้เงินตามมาตรา ๕
วรรคหนึ่ง (๒) เป็นมาตรการที่ครบวงจรตั้งแต่การช่วยลดการพึ่งพาพลังงานนำเข้า เสริมสร้างความมั่นคง
ด้านพลังงาน และบรรเทาผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน
อันเป็นการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและการวางรากฐานความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ
ไปพร้อมกัน นอกจากนี้ แม้ตามคำร้องอ้างว่าแผนงานหรือโครงการ ๒. ตามบัญชีท้ายพระราชกำหนด
ที่กำหนดกรอบการใช้จ่ายเงินกู้วงเงิน ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท จะประกอบด้วยแผนงานหรือโครงการ
ที่ไม่อาจดำเนินการได้ในทันที และเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้างโดยมิได้ระบุหน่วยงานของรัฐ
ที่รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่การดำเนินโครงการย่อมจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาขึ้นอยู่กับขนาด
และความยากง่ายในแต่ละโครงการ มิได้หมายความว่าเมื่อตราพระราชกำหนดแล้วจะต้องดำเนินการ
ตามแผนงานหรือโครงการให้แล้วเสร็จลงทันทีหรือต้องให้สำเร็จภายในระยะเวลาอันสั้นในทุกกรณี
แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับอนุมัติโครงการแล้วต้องดำเนินการทันที และต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ
ตามวัตถุประสงค์ของแผนงานหรือโครงการโดยเร็ว หรือภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ ส่วนการที่แผนงาน
หรือโครงการตามบัญชีท้ายพระราชกำหนดระบุเพียงกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานของรัฐ
ที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายเป็นผู้รับผิดชอบไว้ เป็นไปเพื่อให้มีความยืดหยุ่นและเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐ
ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสามารถเข้ามาดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการได้อย่างเหมาะสม
ทำให้การแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และบรรลุผล
ตามเจตนารมณ์ของพระราชกำหนด โดยเฉพาะการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการดังกล่าว
มิได้เป็นการใช้จ่ายเงินโดยปราศจากการกำกับดูแล หากแต่ได้มีการกำหนดกลไกการกลั่นกรอง
การควบคุม และการติดตามประเมินผลไว้อย่างเป็นระบบและรัดกุมตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘
ที่กำหนดให้มี “คณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้” ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง
เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ
อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการคลังแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสามคน และผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ทำหน้าที่
พิจารณากลั่นกรองแผนงานหรือโครงการการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ
กำกับดูแลการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการที่ใช้เงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ และรายงาน

ความก้าวหน้าต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยทุกสามเดือน และให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณตามมาตรา ๑๐ ทั้งนี้ การดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดดังกล่าวจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยได้มีการออกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการภายใต้กฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินกู้ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินการ ซึ่งระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้หน่วยงานของรัฐเสนอโครงการเพื่อขอใช้จ่ายเงินกู้ตามแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดต่อคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ กระบวนการดังกล่าวประกอบด้วยหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณา กลั่นกรอง อนุมัติ และเตรียมการกู้เงินตามความพร้อมของแต่ละโครงการ อีกทั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้โครงการที่เสนอจะต้องสามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๗๐ และเบิกจ่ายเงินกู้ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๗๐ การกำหนดให้กระทรวงการคลังต้องลงนามในสัญญากู้เงินหรือออกตราสารหนี้ภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๗๐ ตามมาตรา ๓ สอดคล้องกับการดำเนินงานตามระเบียบดังกล่าว พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การกู้เงินตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) และบัญชีท้ายพระราชกำหนดดังกล่าว เฉพาะในส่วนแผนงานหรือโครงการ ๒. มีลักษณะเป็นแผนงานหรือโครงการ

ระยะกลางถึงระยะยาวซึ่งมีอยู่ในแผนการดำเนินการล่วงหน้าของประเทศ ไม่อาจส่งผลกระทบอย่างเฉียบพลันต่อระบบเศรษฐกิจ การเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานในประเทศไทยยังไม่มีความพร้อม จึงต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนั้น เห็นว่า เป็นการกล่าวอ้างเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรการดังกล่าวถือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคสอง ไม่อยู่ในขอบเขตการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการจัดลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรของรัฐ ถือเป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร การตรวจสอบเรื่องดังกล่าวต้องอาศัยกลไกความรับผิดชอบทางการเมืองผ่านรัฐสภาเพื่อตรวจสอบความเหมาะสม ความจำเป็นและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินกู้ในฐานะผู้แทนของประชาชน คณะรัฐมนตรีจึงต้องเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้าเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม และรัฐสภามีหน้าที่และอำนาจโดยตรงในการตรวจสอบพระราชกำหนดดังกล่าวว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคสอง อีกทั้งรัฐสภายังมีหน้าที่ตรวจสอบด้วยว่าการกู้เงินตามพระราชกำหนดมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันหรือไม่ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๓ หรือเป็นการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือสังคม และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของแผนงานหรือโครงการมีความพร้อมที่จะดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการที่จะใช้จ่ายเงินกู้แล้วหรือไม่ตามมาตรา ๕๗ ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ การดำเนินมาตรการและการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด

นอกจากมุ่งหมายเพื่อให้การฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจและสังคมเป็นผลสำเร็จแล้ว ต้องคำนึงถึงฐานะการเงินการคลังของประเทศด้วย ตลอดจนต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การใช้จ่ายเงินมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายสรายุทธ ทรงศิริไฉ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ