

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



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

คณะรัฐมนตรีโดยนายอนุทิน ชาญวีรกูล นายกรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๙

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๑๓๖ คน (ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็น) เห็นว่าพระราชกำหนดดังกล่าวไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง โดยระบุเหตุผลในการประกาศใช้



- ๒ -

ท้ายพระราชกำหนดว่า โดยที่สถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลางส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงและเสถียรภาพด้านพลังงานของโลก โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศในสัดส่วนสูง ทำให้ได้รับผลกระทบจากต้นทุนพลังงานและต้นทุนการผลิตที่ปรับเพิ่มขึ้นส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องส่งผ่านต้นทุนไปยังราคาสินค้าและบริการ อันกระทบต่อการบริโภคของประชาชนในภาคครัวเรือน รวมทั้งการจัดหาปัจจัยการผลิตในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมและนำไปสู่ความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงเป็นวิกฤตการณ์สำคัญที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องดำเนินมาตรการแก้ไขโดยเร่งด่วนและต่อเนื่อง ทั้งการให้ความช่วยเหลือประชาชนเกษตรกร และผู้ประกอบการซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ด้านพลังงานดังกล่าว และการสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการรักษาความมั่นคงในระบบเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องกู้เงินจำนวนสี่แสนล้านบาท แต่มาตรา ๓ เฉพาะส่วนที่บัญญัติว่า “... และสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศให้มีประสิทธิภาพรองรับการใช้เทคโนโลยีพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกให้ทันต่อเหตุการณ์ ...” มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง เฉพาะส่วนที่บัญญัติว่า “... (๒) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานให้เกิดประสิทธิภาพรองรับการเปลี่ยนผ่านการพึ่งพิงการใช้พลังงานฟอสซิลไปสู่การใช้เทคโนโลยีพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนทั่วไป ให้ทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งเพื่อพัฒนาทักษะของประชาชนและนวัตกรรมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว” และบัญชีท้ายพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ เฉพาะส่วนแผนงานหรือโครงการ ๒. แผนงานหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานให้เกิดประสิทธิภาพ รองรับการใช้พลังงานฟอสซิลไปสู่การใช้เทคโนโลยีพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนทั่วไป ให้ทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งเพื่อพัฒนาทักษะของประชาชนและนวัตกรรมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ไม่ใช่มาตรการเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่ปรากฏภัยอันตรายในทางเศรษฐกิจคุกคามประเทศไทย เช่น ในปี ๒๕๔๐ ถึง ๒๕๔๑ เกิดวิกฤตต้มยำกุ้งส่งผลให้สถานะเศรษฐกิจหดตัวต่อเนื่องอย่างรุนแรงทำให้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศอยู่ในระดับวิกฤต ในปี ๒๕๕๒ เกิดวิกฤตการเงินโลกหรือวิกฤต



- ๓ -

แฮมเบอร์เกอร์ส่งผลให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศติดลบถึงร้อยละ ๗.๑ ทำให้ภาคการส่งออกและภาคการผลิตที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง และในปี ๒๕๖๓ เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ส่งผลให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจติดลบร้อยละ ๖.๑ เกิดสภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรงอันเนื่องมาจากมาตรการปิดระบบเศรษฐกิจ (Lockdown) แม้มาตรการรองรับการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานจะเป็นนโยบายที่ฝ่ายบริหารสมควรดำเนินการ แต่หากไม่ดำเนินการตราเป็นพระราชกำหนดก็ได้ส่งผลกระทบอย่างเฉียบพลันต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาแผนงานหรือโครงการลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลในการผลิตกระแสไฟฟ้าและในภาคยานยนต์แล้ว เห็นว่า การผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลเป็นสัดส่วนร้อยละ ๖๙.๑ ของการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด และโรงไฟฟ้าจำนวนมากยังดำเนินการอยู่ภายใต้สัมปทาน อีกทั้งระบบสายส่งและโครงข่ายไฟฟ้าของประเทศไทยไม่ได้ถูกออกแบบเพื่อรองรับระบบพลังงานหมุนเวียนแบบกระจายศูนย์ในระดับครัวเรือนหรือระดับชุมชน การลงทุนดำเนินการตามโครงการลักษณะนี้ต้องอาศัยระยะเวลาอย่างน้อย ๔ ปีขึ้นไป ส่วนการดำเนินนโยบายเปลี่ยนผ่านยานยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลไปสู่ยานยนต์ไฟฟ้า ปัจจุบันปรากฏข้อเท็จจริงว่าประเทศไทยกำลังเดินหน้านโยบายดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ ผ่านกลไกตลาดและมาตรการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างต่อเนื่อง เช่น การสนับสนุนด้านภาษี การให้เงินอุดหนุน และการส่งเสริมการลงทุนผ่านสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) มาตรการเฉพาะในส่วนแผนงานหรือโครงการ ๒. ตามบัญชีท้ายพระราชกำหนด เป็นการจัดทำแผนงานหรือโครงการที่มีลักษณะเป็นการลงทุนและพัฒนาเชิงโครงสร้างระยะกลางถึงระยะยาวที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องอยู่แล้วโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน สอดคล้องกับแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (Power Development Plan (PDP)) ที่มีระยะเวลาถึงปี ๒๕๘๐ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)) ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตว่า “ที่ผ่านมารัฐบาลได้ใช้งบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการในเรื่องนี้มาโดยตลอด” (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๓/๒๕๖๙) นอกจากนี้ การที่มาตรา ๓ กำหนดให้กระทรวงการคลังโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศ หรือออกตราสารหนี้ในนามรัฐบาล โดยสามารถลงนามในสัญญากู้เงินหรือออกตราสารหนี้ไปจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๗๐



- ๔ -

ส่วนมาตรา ๗ และมาตรา ๘ กำหนดให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ ทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองแผนงานหรือโครงการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ รวมถึงกำกับดูแลการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการที่ใช้เงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้และรายงานความก้าวหน้าต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยทุกสามเดือน เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารพิจารณาและกำกับการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งมีลักษณะเป็นโครงการหรือแผนงานระยะกลางถึงระยะยาวโดยลำพัง และยังไม่มีความชัดเจน 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 จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้อง



- ๕ -

ขอให้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของ ประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ กรณีเป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัย เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำคำชี้แจง และจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

คณะรัฐมนตรีจัดทำคำชี้แจง สรุปได้ว่า สถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลาง ในปี ๒๕๖๙ เป็นวิกฤตการณ์พลังงานโลก มีการทำลายบ่อน้ำมัน บ่อก๊าซธรรมชาติ โรงกลั่นน้ำมัน โรงแยกก๊าซธรรมชาติ ปิดเส้นทางเดินเรือ โดยเฉพาะที่ช่องแคบฮอร์มุซ ทำให้แหล่งน้ำมันจากภูมิภาค ตะวันออกกลางอันเป็นแหล่งน้ำมันหลักของโลกต้องหยุดการผลิตและการขนส่ง ขณะที่ปริมาณ ความต้องการใช้น้ำมันของโลกยังคงเท่าเดิม ผลักดันให้ราคาน้ำมันซึ่งเป็นต้นทุนการผลิตสำคัญของโลก มีราคาเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยนำเข้าน้ำมันจากแหล่งภูมิภาคตะวันออกกลางเกือบร้อยละ ห้าสิบ ประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงฟอสซิล ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ได้รับ ผลกระทบอย่างรุนแรงส่งผลกระทบต่อราคาสินค้า บริการ การขนส่ง และการเกษตร ส่งผลให้เกิดวิกฤต ปากท้องเนื่องจากค่าครองชีพของประชาชนปรับตัวสูงขึ้น กำลังซื้อของประชาชนลดลง แต่รายได้เท่าเดิม หรืออาจน้อยลง ต้นทุนของภาคธุรกิจสูงขึ้น ความเสี่ยงต่อการผลิตและการจ้างงานส่งผลกระทบ ในลักษณะแรงบีบสองด้าน (Double Squeeze) ต่อภาคธุรกิจและภาคประชาชน เพิ่มความเสี่ยง ที่ระบบเศรษฐกิจจะเข้าสู่ภาวะชะลอตัวภายใต้เงินเฟ้อสูง (Stagflation) ในระยะถัดไป หากปล่อย ให้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจะส่งผลกระทบรุนแรงและยากต่อการแก้ไข สถานการณ์ดังกล่าวไม่อาจ คาดการณ์ได้ว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด ซึ่งการผลิตและการส่งออกน้ำมันและก๊าซธรรมชาติจากแหล่งภูมิภาค ตะวันออกกลางจะต้องใช้เวลาอีกหลายปีกว่าจะกลับสู่สถานะเดิม ข้อมูลจาก Nomura Global Economics รายงานว่า ประเทศไทยนำเข้าน้ำมันและก๊าซธรรมชาติสุทธิคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๗ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และมีน้ำหนักของหมวดพลังงานในตะกร้าดัชนีราคา



- ๖ -

ผู้บริโภค (CPI Basket) ค่อนข้างสูง ทำให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีความเสี่ยงสูงจากราคาพลังงานโลก เมื่อเกิดความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์หรือการหยุดชะงักของเส้นทางขนส่งพลังงานสำคัญ ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการนำเข้า ราคาขายปลีกพลังงาน การขนส่ง การผลิต ราคาสินค้าและบริการภายในประเทศ มีผลทำให้ดัชนีราคาผู้ผลิต (PPI) ทะยานสูงขึ้นร้อยละ ๙.๑ อย่างฉับพลัน ข้อมูลจากธนาคารโลก รายงานว่า ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลางส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกในลักษณะเป็นลูกโซ่ ราคาพลังงานสูงขึ้น ส่งผลต่อภาคการผลิต การค้า และการท่องเที่ยว ให้ได้รับผลกระทบทั้งในด้าน ต้นทุนพลังงาน ภาระทางการเงินคลัง และรายได้ที่แท้จริงของภาคครัวเรือน ปรับลดประมาณการ การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี ๒๕๖๔ ลงเหลือร้อยละ ๑.๓ พร้อมทั้งระบุว่า ความเสี่ยงด้านลบยังคงมีน้ำหนักสูง ข้อมูลจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รายงานว่า สงครามในภูมิภาคตะวันออกกลางเป็นแรงกระแทกเชิงระบบ (Systemic Shock) ต่อเศรษฐกิจโลก โดยมีช่องทางการส่งผ่านไปยังราคาพลังงานและสินค้าโภคภัณฑ์ นำไปสู่แรงกดดันด้านเงินเฟ้อ การหยุดชะงักของห่วงโซ่อุปทานและความตึงตัวของภาวะการเงินในหลายประเทศพร้อมกัน หากราคาพลังงานสูงขึ้น ต่อเนื่องจะก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านขาลงต่อเศรษฐกิจ (Downside Risks) และผลกระทบอาจรุนแรง กว่าที่ประเมินไว้ เนื่องจากแรงกระแทกด้านพลังงานส่งผลกระทบเป็นวงกว้างในระดับโลกก่อให้เกิด ความเสียหายเชิงโครงสร้างในระยะยาว (Economic Scarring) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติประมาณการอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๖๔ อยู่ที่ร้อยละ ๑.๕ ถึง ๒.๕ และรายงานภาวะเศรษฐกิจไทย ไตรมาส ๑/๒๕๖๔ ประเมินว่า สถานการณ์ความขัดแย้ง ในภูมิภาคตะวันออกกลางเป็นแรงกระแทกจากภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อราคาพลังงาน ห่วงโซ่อุปทาน เงินเฟ้อ ค่าเงิน และเสถียรภาพเศรษฐกิจในวงกว้าง ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานว่า อัตราเงินเฟ้อทั่วไป มีแนวโน้มปรับเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๒.๙ ในปี ๒๕๖๔ ตามราคาพลังงานที่ปรับเพิ่มขึ้น และส่งผ่านต้นทุนที่สูงขึ้น และคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๖๔ และปี ๒๕๗๐ มีแนวโน้ม ชะลอตัวลงอยู่ที่ร้อยละ ๑.๕ และ ๒.๐ กระทรวงการคลังได้ประมาณอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ มีการปรับ GDP ปี ๒๕๖๔ ลดลงเหลือร้อยละ ๑.๖ สมาคมธนาคารไทย รายงานว่า ความขัดแย้ง ในภูมิภาคตะวันออกกลางที่ยืดเยื้อเป็นความเสี่ยงที่จะทำให้เศรษฐกิจโลกเข้าสู่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ สะท้อนจากผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลปรับตัวสูงขึ้น ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐแข็งค่า ราคาทองคำ



- ๗ -

และสินทรัพย์เสี่ยงปรับตัวลง 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 เศรษฐกิจไทยยังมีความเสี่ยงสูงจากผลกระทบของความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลาง ต่อราคาวัตถุดิบและปัญหาการขาดแคลนวัตถุดิบของภาคธุรกิจซึ่งอาจพัฒนาเป็นปัญหาระลอกใหม่ และสำนักงานประมาณของรัฐบาล รายงานว่า เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๙ราคาน้ำมันดีเซลในประเทศปรับขึ้นจาก 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 และเรื่องที่จำเป็นเร่งด่วนทั้งที่มีคำขอมาแล้วและทั้งที่อาจเกิดขึ้นหลายคำขอ ทำให้ไม่มีวงเงินคงเหลือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจากวิกฤตด้านพลังงาน การโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ มีวงเงินคงเหลือจำกัด จำเป็นต้องนำไปใช้จ่ายในด้านความมั่นคงชายแดนเป็นลำดับแรก และต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการซึ่งไม่ทันต่อการแก้ไขวิกฤตที่เกิดขึ้น ส่วนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ มีกระบวนการและระยะเวลาในการดำเนินการที่ไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตด้านพลังงานที่เกิดขึ้น ประกอบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ ต้องจัดสรรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายตามกฎหมาย รองรับภารกิจพื้นฐานของหน่วยรับงบประมาณที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ การให้บริการสาธารณะ และการดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกด้าน จะมีผลใช้บังคับในเดือนตุลาคม ๒๕๖๙ จึงไม่อาจใช้รองรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากวิกฤตนี้ได้



- ๘ -

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

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับหนังสือของนายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล และคำร้องของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมไว้ในสำนวน และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗



- ๙ -

วรรคสาม ให้พยานผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ศาสตราจารย์อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป รองศาสตราจารย์สุปรียา แก้วละเอียด รองศาสตราจารย์เอื้ออารีย์ อังจะนิล และนายสมชัย จิตสุชน จัดทำความเห็นเป็นหนังสือตามประเด็นที่ศาลกำหนด และจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๑. ศาสตราจารย์อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า สถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลาง ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงานกับประเทศไทยโดยตรง เนื่องจากประเทศไทยนำเข้าน้ำมันดิบรวมประมาณ ๓๒.๒ พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ทำให้การใช้พลังงานในเชิงพาณิชย์ของไทยต้องพึ่งพาพลังงานที่นำเข้าจากต่างประเทศในสัดส่วนที่สูงมาก โดยคิดเป็นกว่าร้อยละ ๗๒ ของพลังงานที่ต้องใช้ในเชิงพาณิชย์ทั้งหมด ทั้งนี้ ประเทศไทยพึ่งพาน้ำมันดิบจากกลุ่มประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลางถึงร้อยละ ๕๓ ของการนำเข้าน้ำมันดิบทั้งหมด การเพิ่มขึ้นของราคาพลังงานโลกจึงเป็นสถานการณ์ที่กระทบกับประเทศไทยโดยตรง ส่งผ่านไปยังต้นทุนการผลิต อัตราเงินเฟ้อ และกำลังซื้อของประชาชน ความผันผวนดังกล่าวอยู่ในหมวดของความมั่นคงทางด้านพลังงาน ซึ่งเป็นเพียงหมวดย่อยหนึ่งของความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ แม้จะส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศไทยชะลอตัว แต่ยังสามารถเติบโตได้ในระดับต่ำ ยังไม่ส่งผลถึงขั้นทำให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยให้อยู่ในระดับวิกฤต โดยเฉพาะการตราพระราชกำหนดให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นช้อยกเว้นอำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐโดยเคร่งครัดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ แต่วัตถุประสงค์ในการกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) และแผนงานหรือโครงการ ๒. ตามบัญชีท้ายพระราชกำหนด กลับไม่มีทั้งแผนงานหรือโครงการที่เป็นรูปธรรมชัดเจนและความพร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เป็นการไม่รักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๗

๒. รองศาสตราจารย์สุปรียา แก้วละเอียด จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า สถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลางเข้าข่ายก่อให้เกิดความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากอัตราเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้นตามราคาพลังงานที่ประเทศไทยต้องพึ่งพิงการนำเข้า



- ๑๐ -

จากภูมิภาคตะวันออกกลาง ส่งผลกระทบต่อมาที่ราคาสินค้าและบริการที่ใช้พลังงานเป็นวัตถุดิบสำคัญ ได้แก่ ค่าขนส่ง ราคาอาหาร ภาคธุรกิจที่ต้องพึ่งพาวัตถุดิบจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมีในสัดส่วนสูง เช่น เม็ดพลาสติก หรือยางสังเคราะห์ รวมถึงส่งผลกระทบต่อภาคการท่องเที่ยวจากการปิดน่านฟ้า และยกเลิกเที่ยวบินของสายการบินจากภูมิภาคตะวันออกกลาง แม้ความมั่นคงด้านพลังงานจะเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ แต่การพิจารณาว่าสถานการณ์อยู่ในภาวะวิกฤตอันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศแค่ไหน เพียงใด ต้องปรากฏข้อมูลหรือหลักฐานในทางเศรษฐศาสตร์ที่ชี้ว่าผลกระทบมีความรุนแรง กว้างขวาง และมาตรการทางเศรษฐศาสตร์หรือมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวได้ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนถึงระดับที่ไม่อาจรอกะบวนการตรากฎหมายตามปกติได้ 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



- ๑๑ -

ซึ่งใกล้เคียงกรอบเขตแดนหนี้สาธารณะร้อยละ ๗๐ ส่งผลให้พื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) ของประเทศลดลง รัฐบาลจึงต้องกู้เงินและใช้จ่ายเงินกู้ยืมอย่างรอบคอบ โปร่งใส ชัดเจน ให้สอดคล้องกับกฎหมายวินัยการเงินการคลัง แต่เนื้อหาพระราชกำหนดเฉพาะส่วนการกู้เงินไปใช้เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานให้เกิดประสิทธิภาพ รองรับการเปลี่ยนผ่านการใช้พลังงานฟอสซิลไปสู่การใช้เทคโนโลยีพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนทั่วไป ให้ทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งเพื่อพัฒนาทักษะของประชาชนและนวัตกรรมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไม่แสดงให้สาธารณชนทราบถึงแนวทางหรือกระบวนการในการประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือสังคมของการใช้จ่ายเงินในแผนงานหรือโครงการ รวมถึงไม่ปรากฏข้อมูลของหน่วยงานผู้เป็นเจ้าของแผนงานหรือโครงการว่ามีความพร้อมที่จะดำเนินการใช้จ่ายเงินกู้ยืมหรือไม่ กระทบต่อกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๗

๔. นายสมชัย จิตสุชน จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า สถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลางทำให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงเชิงเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น เพราะไทยเป็นผู้นำเข้าสุทธิของน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ มีความเป็นไปได้สูงที่เศรษฐกิจจะประสบภาวะถดถอยในอนาคตอันใกล้ แต่ไม่อาจสรุปได้ว่าความเสี่ยงดังกล่าวเท่ากับวิกฤตในระดับที่ต้องใช้มาตรการกู้เงินพิเศษทุกกรณี การประเมินสถานการณ์ควรพิจารณาหลักฐานเชิงปริมาณ ระยะเวลาของผลกระทบ ความรุนแรงของการส่งผ่านต้นทุน และความสามารถของเครื่องมือนโยบายปกติในการรองรับ การกู้เงินเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานอาจช่วยรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจได้ในระยะยาว แต่ต้องเปรียบเทียบกับต้นทุนค่าเสียโอกาส แหล่งเงินทางเลือก กระบวนการตรวจสอบถ่วงดุล และความคุ้มค่าของโครงการด้วย เพราะการใช้จ่ายเงินกู้พิเศษอาจเบียดบังรายจ่ายอื่นที่มีผลต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจมากกว่า การเร่งกู้เงินเพื่อการนี้ยังไม่ถือว่ามีความจำเป็นเพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากมาตรการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานต้องอาศัยเวลา

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจง ความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ



- ๑๒ -

พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่งหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การตราพระราชกำหนดเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารในการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นข้อยกเว้นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา รัฐธรรมนูญรับรองไว้เพื่อให้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการได้อย่างทันท่วงทีเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หลักการดังกล่าวปรากฏเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๒๙ และได้รับการรับรองสืบเนื่องมาในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อให้เป็นกลไกทางรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้คณะรัฐมนตรีสามารถแก้ไขปัญหาหรือรับมือกับสถานการณ์วิกฤตที่เกิดขึ้นกับประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องรอกกระบวนการกฎหมายตามปกติซึ่งอาจใช้เวลานานจนไม่ทันการณ์ อย่างไรก็ตาม แม้พระราชกำหนดจะมีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ แต่เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้นและยังคงอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐสภาในภายหลัง เป็นการรักษาดุลยภาพระหว่างความจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดินกับหลักการแบ่งแยกอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้” มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ...” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลใช้บังคับ



- ๑๓ -

มาแต่ต้น” ทั้งนี้ มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม บัญญัติให้ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้า จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดว่าเป็นกรณีมีเหตุสำคัญเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง เท่านั้น มิได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบเงื่อนไขแห่งการตราพระราชกำหนดว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง หรือไม่ เนื่องจากการประเมินสถานการณ์ว่ากรณีใดมีความจำเป็นรีบด่วนเป็นเรื่องดุลพินิจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีในการคาดการณ์ผลกระทบและการตัดสินใจเชิงนโยบายสาธารณะ อันเป็นบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยแท้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดในส่วนคำว่า “การรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” ย่อมหมายถึง การที่รัฐมุ่งคุ้มครองระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมให้มีเสถียรภาพ ความต่อเนื่อง ความสามารถในการเติบโตและในการรับมือต่อภัยคุกคามหรือวิกฤตต่าง ๆ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ อีกทั้งป้องกันมิให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศตกอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงสูงหรือเสียหายอย่างร้ายแรง โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจมหภาคหลายประการประกอบกัน เช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจ ฐานะการคลังของรัฐ ภาวะเงินเฟ้อ ระดับหนี้สาธารณะ ดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ การส่งออก ความเชื่อมั่นในภาคธุรกิจและนักลงทุน และการจ้างงาน โดยเฉพาะการคุ้มครองโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เช่น พลังงาน อาหาร ห่วงโซ่อุปทาน การค้า และการลงทุน

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ ระบุเหตุผลในการประกาศใช้ท้ายพระราชกำหนดว่า “โดยที่สถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลางส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงและเสถียรภาพด้านพลังงานของโลก โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศในสัดส่วนสูง ทำให้ได้รับผลกระทบจากต้นทุนพลังงานและต้นทุนการผลิตที่ปรับเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องส่งผ่านต้นทุนไปยังราคาสินค้าและบริการ อันกระทบต่อการบริโภคของประชาชนในภาคครัวเรือน รวมทั้งการจัดหาปัจจัยการผลิตในภาคเกษตรและ



- ๑๔ -

ภาคอุตสาหกรรม และนำไปสู่ความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงเป็นวิกฤตการณ์สำคัญที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องดำเนินมาตรการแก้ไขโดยเร่งด่วนและต่อเนื่อง ทั้งการให้ความช่วยเหลือประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ด้านพลังงานดังกล่าว และการสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการรักษาความมั่นคงในระบบเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องกู้เงินจำนวนสี่แสนล้านบาทเพื่อใช้ดำเนินมาตรการดังกล่าว ซึ่งไม่อาจดำเนินการให้ได้มาโดยวิธีการงบประมาณตามปกติ จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นต้องรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้” เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า สถานการณ์ความขัดแย้งดังกล่าวส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงด้านพลังงานของโลก จากการทำลายแหล่งผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ โรงกลั่น ระบบท่อส่ง คลังเก็บ และท่าเรือขนส่ง รวมถึงการปิดกั้นเส้นทางเดินเรือสำคัญ โดยเฉพาะช่องแคบฮอร์มุซ ส่งผลให้การผลิตและการส่งออกพลังงานหยุดชะงัก ขณะที่ความต้องการใช้น้ำมันของโลกยังอยู่ในระดับเดิม ทำให้ราคาพลังงานปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยซึ่งพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศในสัดส่วนสูงได้รับผลกระทบโดยตรงผ่านต้นทุนการผลิต ค่าขนส่ง และค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ภาคธุรกิจ โดยเฉพาะผู้ประกอบการ SMEs และผู้ประกอบการรายย่อย เผชิญปัญหาสภาพคล่อง การจ้างงานลดลง และความเสี่ยงต่อการเลิกกิจการ ขณะที่ประชาชนมีภาระค่าครองชีพและหนี้ครัวเรือนสูงขึ้น กำลังซื้อชะลอตัว และมีความเสี่ยงต่อภาวะเศรษฐกิจชะงักงันภายใต้เงินเฟ้อสูง สะท้อนผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากประเทศไทยมีการนำเข้าน้ำมันและก๊าซธรรมชาติสุทธิประมาณร้อยละ ๗ ของ GDP ทำให้มีความเปราะบางต่อวิกฤตราคาพลังงานโลก วิกฤตดังกล่าวเป็นแรงกระแทกเชิงระบบต่อเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทยขณะที่เงินเฟ้อสูงขึ้น และการขาดแคลนวัตถุดิบรวมถึงปัญหาห่วงโซ่อุปทานอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ กระทรวงการคลังประมาณการอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยการปรับ GDP ในปี ๒๕๖๔ ลดลงเหลือร้อยละ ๑.๖ เมื่อพิจารณาเครื่องมือทางการคลังและกรอบงบประมาณที่มีอยู่แล้ว เห็นว่า ไม่เพียงพอและไม่ทันต่อการแก้ไขวิกฤตพลังงานที่เกิดขึ้น เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ประจำปีงบประมาณ



- ๑๕ -

พ.ศ. ๒๕๖๙ ถูกจัดสรรเพื่อรองรับภารกิจด้านภัยพิบัติ ความมั่นคงชายแดน และเหตุจำเป็นเร่งด่วนอื่น เป็นจำนวนมาก วงเงินคงเหลือไม่เพียงพอสำหรับมาตรการแก้ไขผลกระทบทางเศรษฐกิจจากวิกฤตพลังงาน นอกจากนี้ การโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปียังมีวงเงินจำกัด ต้องใช้รองรับภารกิจด้านความมั่นคง เป็นลำดับแรก และมีกระบวนการดำเนินการที่ใช้เวลานานไม่ทันต่อสถานการณ์ ขณะที่การจัดทำ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมมีขั้นตอนตามกฎหมายที่ไม่อาจดำเนินการได้ทันต่อความเร่งด่วน ของวิกฤตการณ์ดังกล่าว ส่วนพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ จะมีผลใช้บังคับได้ในภายหลังและยังต้องรองรับภารกิจพื้นฐานของรัฐและการให้บริการสาธารณะ จึงไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที สถานการณ์ ดังกล่าวจึงเป็นวิกฤตความมั่นคงด้านพลังงานซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เมื่อสถานการณ์ยังคงดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่องและมีความไม่แน่นอนสูง ไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าจะยุติลง เมื่อใด ส่งผลให้ความเสี่ยงต่อความมั่นคงด้านพลังงานและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ยังคงดำรงอยู่และมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้น หากปราศจากมาตรการรองรับที่ทันท่วงที และมีประสิทธิภาพ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศและความเป็นอยู่ ของประชาชนในวงกว้างและรุนแรง ยากต่อการแก้ไข เยียวยา และฟื้นฟูในภายหลัง เพื่อให้โครงสร้าง ทางเศรษฐกิจกลับมาเป็นดังเดิม รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการในการแก้ไขและรองรับผลกระทบ ด้านพลังงานซึ่งเกิดจากสถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลาง ซึ่งถ้าไม่มีการตรา พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤต ด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ หากสงครามยืดเยื้อ หรือยกระดับความรุนแรง อาจส่งผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยให้เหลือเพียงร้อยละ ๐.๗ ถึง ๐.๘ เท่านั้น ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่าสถานการณ์ดังกล่าวถือเป็นสภาวะวิกฤตอันกระทบ ต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓ เฉพาะส่วนที่บัญญัติว่า “... และสร้างการเปลี่ยนผ่าน ด้านพลังงานของประเทศให้มีประสิทธิภาพ รองรับการใช้เทคโนโลยีพลังงานทดแทนและพลังงาน ทางเลือกให้ทันต่อเหตุการณ์ ...” และวัตถุประสงค์ของการกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้าง



- ๑๖ -

การเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ มาตรา ๕ แบ่งออกเป็น ๒ มาตรการ ได้แก่ (๑) เพื่อช่วยเหลือประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการ ซึ่งได้รับผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงาน และ (๒) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานให้เกิดประสิทธิภาพ รองรับการเปลี่ยนผ่าน การพึ่งพิงการใช้พลังงานฟอสซิลไปสู่การใช้เทคโนโลยีพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนทั่วไป ให้ทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งเพื่อพัฒนาทักษะของประชาชน และนวัตกรรมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มาตรการตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) มุ่งช่วยเหลือ เยียวยา หรือบรรเทาผลกระทบจากวิกฤตด้านพลังงานที่เกิดขึ้นโดยตรงนั้น มีความเกี่ยวเนื่องกับการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจากสถานการณ์เฉพาะหน้าอย่างชัดเจน ซึ่งมีความสอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หากแต่เป็นมาตรการที่มีลักษณะ ใช้จ่ายครั้งเดียวและก่อให้เกิดผลเพียงชั่วคราว เมื่อวงเงินงบประมาณถูกใช้หมดประชาชนย่อมไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง ขณะที่ปัญหาความผันผวนของราคาพลังงานและความเสี่ยงจากการพึ่งพา เชื้อเพลิงฟอสซิลยังคงดำรงอยู่ การดำเนินมาตรการเยียวยาระยะสั้นข้างต้นจึงควรดำเนินควบคู่ไปกับ มาตรการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) เพื่อแก้ไขปัญหาค่าที่ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นด้วย วัตถุประสงค์ในการกู้เงินตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) จึงเป็นมาตรการที่ต้องใช้ในการ ดำเนินการควบคู่กัน แม้รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายส่งเสริมการผลิตและการใช้พลังงานทดแทน รวมทั้ง การอนุรักษ์พลังงานอย่างต่อเนื่องผ่านการขับเคลื่อนแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก (Alternative Energy Development Plan (AEDP 2018)) ซึ่งกำหนดเป้าหมายเพิ่มสัดส่วน การใช้พลังงานสะอาดของประเทศ และแผนอนุรักษ์พลังงาน (Energy Efficiency Plan (EEP 2015)) ที่มุ่งลดความเข้มข้นของการใช้พลังงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาในหลายด้านยังอยู่ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง มาจากการที่ราคาพลังงานฟอสซิลในอดีตอยู่ในระดับที่ไม่สะท้อนต้นทุนทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม อย่างแท้จริง ส่งผลให้การลงทุนในพลังงานทดแทนและเทคโนโลยีพลังงานสะอาดยังไม่จูงใจเพียงพอ เมื่อเทียบกับการใช้พลังงานรูปแบบเดิม ประกอบกับข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น จำนวนสถานีอัดประจุไฟฟ้าที่ยังไม่เพียงพอ ระบบโครงข่ายไฟฟ้าอัจฉริยะที่ยังไม่ครอบคลุม ตลอดจนต้นทุน ของเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่ยังเป็นภาระต่อภาคเอกชนและประชาชน ภายใต้สถานการณ์วิกฤต



- ๑๗ -

ด้านพลังงานและผลกระทบทางเศรษฐกิจที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน มีความจำเป็นต้องเร่งรัดการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานอย่างเป็นรูปธรรมและในหลายด้านพร้อมกันทั้งการลงทุนในพลังงานหมุนเวียน ระบบกักเก็บพลังงาน โครงสร้างพื้นฐานสำหรับยานยนต์ไฟฟ้า ระบบโครงข่ายไฟฟ้าสมัยใหม่และเทคโนโลยีเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชนสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ เทคโนโลยี และแหล่งเงินทุนที่จำเป็น เพื่อให้สามารถปรับตัวและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีพลังงานสมัยใหม่ได้อย่างทันท่วงที ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการกู้เงินตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นมาตรการที่ครบวงจรตั้งแต่การช่วยลดการพึ่งพาพลังงานนำเข้า เสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน และบรรเทาผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังย่น อันเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในระยะสั้นและการวางรากฐานความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไปพร้อมกัน นอกจากนี้ แม้ตามคำร้องอ้างว่าแผนงานหรือโครงการ ๒. ตามบัญชีท้ายพระราชกำหนด ที่กำหนดกรอบการใช้จ่ายเงินกู้วงเงิน ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท จะประกอบด้วยแผนงานหรือโครงการที่ไม่อาจดำเนินการได้ในทันที และเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้างโดยมิได้ระบุหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่การดำเนินโครงการย่อมจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาขึ้นอยู่กับขนาดและความยากง่ายในแต่ละโครงการ มิได้หมายความว่าเมื่อตราพระราชกำหนดแล้วจะต้องดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการให้แล้วเสร็จลงทันทีหรือต้องให้สำเร็จภายในระยะเวลาอันสั้นในทุกกรณี แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับอนุมัติโครงการแล้วต้องดำเนินการทันที และต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของแผนงานหรือโครงการโดยเร็ว หรือภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ ส่วนการที่แผนงานหรือโครงการตามบัญชีท้ายพระราชกำหนดระบุเพียงกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานของรัฐที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายเป็นผู้รับผิดชอบไว้ เป็นไปเพื่อให้มีความยืดหยุ่นและเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสามารถเข้ามาดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการได้อย่างเหมาะสม ทำให้การแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชกำหนด โดยเฉพาะการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการดังกล่าวมิได้เป็นการใช้จ่ายเงินโดยปราศจากการกำกับดูแล หากแต่ได้มีการกำหนดกลไกการกลั่นกรอง การควบคุม และการติดตามประเมินผลไว้อย่างเป็นระบบและรัดกุมตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ ที่กำหนดให้มี “คณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้” ซึ่งประกอบด้วย



- ๑๘ -

ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสามคน และผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ทำหน้าที่พิจารณาถ่วงดุลการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ กำกับดูแลการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการที่ใช้เงินกู้ ตามพระราชกำหนดนี้ และรายงานความก้าวหน้าต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยทุกสามเดือน และให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ที่กระทำในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว ให้รัฐสภาทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณตามมาตรา ๑๐ ทั้งนี้ การดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดดังกล่าวจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยได้มีการออกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการภายใต้กฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินกู้ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินการซึ่งระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้หน่วยงานของรัฐเสนอโครงการเพื่อขอใช้เงินกู้ตามแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดต่อคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ กระบวนการดังกล่าวประกอบด้วยหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณา ถ่วงดุล อนุมัติ และเตรียมการกู้เงินตามความพร้อมของแต่ละโครงการ อีกทั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้โครงการที่เสนอจะต้องสามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๗๐ และเบิกจ่ายเงินกู้ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๗๐ การกำหนดให้กระทรวงการคลังต้องลงนามในสัญญากู้เงินหรือออกตราสารหนี้ภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๗๐ ตามมาตรา ๓ สอดคล้องกับการดำเนินงานตามระเบียบดังกล่าว พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤต



- ๑๙ -

ด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การกู้เงินตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) และบัญชีท้ายพระราชกำหนดดังกล่าว เฉพาะในส่วนแผนงานหรือโครงการ ๒. มีลักษณะเป็นแผนงานหรือโครงการระยะกลางถึงระยะยาวซึ่งมีอยู่ในแผนการดำเนินการล่วงหน้าของประเทศ ไม่อาจส่งผลกระทบอย่างเฉียบพลันต่อระบบเศรษฐกิจ การเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานในประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมจึงต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนั้น เห็นว่า เป็นการกล่าวอ้างเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรการดังกล่าวถือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคสอง ไม่อยู่ในขอบเขตการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการจัดลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรของรัฐ ถือเป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร การตรวจสอบเรื่องดังกล่าวต้องอาศัยกลไกความรับผิดชอบทางการเมืองผ่านรัฐสภาเพื่อตรวจสอบความเหมาะสม ความจำเป็น และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินกู้ในฐานะผู้แทนของประชาชน คณะรัฐมนตรีจึงต้องเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้าเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม และรัฐสภามีหน้าที่และอำนาจโดยตรงในการตรวจสอบพระราชกำหนดดังกล่าวว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคสอง อีกทั้งรัฐสภายังมีหน้าที่ตรวจสอบด้วยว่าการกู้เงินตามพระราชกำหนดมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันหรือไม่ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๓ หรือเป็นการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือสังคม และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของแผนงานหรือโครงการมีความพร้อมที่จะดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการที่จะใช้จ่ายเงินกู้แล้วหรือไม่ตามมาตรา ๕๗ ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพ



- ๒๐ -

และมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒
วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
เพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน
ของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ การดำเนิน
มาตรการและการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยการเงินการคลัง
อย่างเคร่งครัด นอกจากมุ่งหมายเพื่อให้การฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจและสังคมเป็นผลสำเร็จแล้ว ต้องคำนึง
ถึงฐานะการเงินการคลังของประเทศด้วย ตลอดจนต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย
และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การใช้จ่ายเงินมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้





- ๒๑ -

(คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๙)

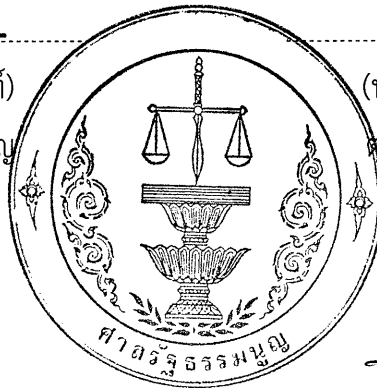
(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุพท์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนภตล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายอุดม รัชฎอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสรวิศ ทรงศิริไล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ