

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔/๒๕๕๖

วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๑. ความเป็นมา

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑๓ คน ได้เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งยังไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เสนอความเห็นแล้ว เห็นว่า ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมลงชื่อเสนอความเห็นดังกล่าวไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง แล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงส่งความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ตามความเห็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกันเสนอหรือไม่ ทั้งนี้ตามข้อเท็จจริงและเหตุผลตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ดังที่ปรากฏสาระสำคัญเป็นข้อๆ แสดงไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

๒. ข้อเท็จจริงและคำชี้แจง

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนบุคคลที่มีความรู้อันอาจเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาวินิจฉัย ให้ทำคำชี้แจงทั้งที่เป็นหนังสือและด้วยวาจา ปรากฏดังที่ได้แสดงและอ้างอิงไว้แล้วในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับเหตุผลและข้อโต้แย้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็นและผู้ให้คำชี้แจง ฝ่ายที่คัดค้านการออกพระราชกำหนดดังกล่าวสรุปได้ว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ ครั้งนี้ มิได้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ด้วยเหตุผลและข้อโต้แย้งที่สำคัญ ดังนี้

(๑) มีการวิเคราะห์ว่า ความหมายของความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศคืออะไร ขณะนี้เศรษฐกิจมีความมั่นคงแล้วหรือไม่ โดยอ้างตัวเลขสถิติต่างๆ ว่า ไม่มีปัญหาหรือวิกฤติทางเศรษฐกิจ รายได้จากภาษีตามพระราชกำหนดไม่มีสาระสำคัญหรือผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือการแก้ไขปัญหาวิกฤติของเศรษฐกิจ

(๒) ไม่มีเหตุผลฉุกเฉินหรือความจำเป็นรีบด่วน ยังมีเวลาดำเนินการออกกฎหมายโดยควรตราเป็นพระราชบัญญัติ และการเก็บภาษีใหม่ๆ โดยไม่ออกกฎหมายโดยรัฐสภาเป็นการขัดหลักประชาธิปไตยสากล โดยยกหลักของประเทศที่เจริญแล้วว่า No taxation without representation

(๓) หากตีความว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ครอบคลุมความหมายถึงเรื่องของมาตรการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหรือแม้กระทั่งเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจในบางเรื่อง เช่น ภาษีอากรเป็นการทั่วไปได้ก็จะเกิดผลว่า การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจทั้งหมดก็จะกลายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารไปและจะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(๔) มีข้อหาตระเวนและเหตุผลให้เชื่อว่า รัฐบาลมีวัตถุประสงค์ซ่อนเร้นที่จะให้บริษัทโทรคมนาคมที่ผู้บริหารเกี่ยวข้องมีผลประโยชน์อยู่ ได้ประโยชน์ในการแปรสัมปทานหรือแก้ไขสัญญาสัมปทานที่มีอยู่แล้ว โดยสร้างภาษีสรรพสามิตใหม่ เพื่อกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้ามาให้บริการเมื่อมีการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในปี ๒๕๕๕ ตามข้อตกลงที่ทำไว้กับองค์การการค้าโลก

คำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี ปรากฏในเหตุผลท้ายพระราชกำหนดและคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง ดังรายละเอียดในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญแล้ว มีสาระสำคัญว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เป็นมาตรการเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเพิ่มรายได้จากค่าภาษีและเป็นทางเพิ่มรายได้จากภาษีโทรคมนาคมทดแทนค่าสัมปทานเกี่ยวเนื่องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นบริษัท ทศท จำกัด และบริษัท กสท จำกัด ตามลำดับ กรณีดังกล่าวเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ก่อนที่รัฐจะขาดรายได้จำนวนมากโดยผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงตราเป็นพระราชกำหนดซึ่งในการตราพระราชกำหนดนั้นต้องแก้ไขกฎหมายเดิมสองฉบับ คือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ

และพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต ฯ เพื่อให้คำนิยามความหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดพิทักษ์อัตราภาษีมีความชัดเจนสอดคล้องกับประเภทบริการที่ต้องจำแนกประเภทพิทักษ์อัตราภาษีให้เหมาะสมแก่การจัดเก็บภาษี

นอกจากนี้ ยังมีคำชี้แจงเกี่ยวกับความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในการตราเป็นพระราชกำหนดว่า การเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติจะต้องใช้เวลาหลายเดือน ทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถึงแม้ว่ารัฐสภากำลังจะเปิดสมัยประชุมในเวลาอีกไม่กี่วันข้างหน้า รัฐบาลก็เห็นว่าจะไม่สามารถออกพระราชบัญญัติทันความจำเป็นในความคิดเห็นของรัฐบาลได้

๓. หลักการและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

ในเบื้องต้นผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นด้วยและไม่มีข้อสงสัยใดเลยในข้อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ร้องเห็นว่า ตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาลและอำนาจตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ และต้องถือว่าองค์กรที่มีความชอบธรรมสูงสุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยได้แก่ รัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากที่สุดในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ ดังนั้นโดยหลักทั่วไปแล้วรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับการมอบอำนาจจากรัฐสภาหรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายตามคำแนะนำของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น

นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งต่อไปนี้จะเรียกโดยย่อว่า รัฐธรรมนูญนอกจากรัฐสภาจะมีอำนาจมากที่สุดในบทบาทการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแล้ว รัฐสภายังมีอำนาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและร่างกฎหมายอื่น เช่น พระราชกำหนดที่ออกตามมาตรา ๒๑๘ โดยอาศัยอำนาจและวิธีการตามมาตรา ๒๑๕ ตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ร้องอ้างถึงในคำร้องอีกด้วย ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงอำนาจการตรวจสอบร่างกฎหมายว่า สมควรจะตราออกใช้บังคับหรือไม่ไม่ว่าจะมีประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตาม อย่างไรก็ตาม ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นในกรณีต่างๆ ที่อาจต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อใช้บังคับให้เหมาะสมแก่เหตุการณ์และสภาวะการณ์ให้ทันทางที่ รัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีเครื่องมือพิเศษที่จะออกกฎหมายหรืออนุบัญญัติได้ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญโดยไม่ผ่านขั้นตอนกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ เครื่องมือพิเศษเหล่านี้เป็นเหตุหนึ่งที่สามารถก่อให้เกิดความขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้ ดังกรณีที่กำลังพิจารณาวินิจฉัยอยู่นี้

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาความมุ่งหมายของการจัดสรรอำนาจนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วให้ส่งข้อโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผู้ทำคำวินิจฉัยขอยกบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชกำหนดและการส่งร่างพระราชบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมาแสดงไว้และพิจารณา เพื่อประโยชน์ในการใช้ประกอบการวินิจฉัยคำร้อง ดังนี้

๓.๑ กรณีการตราพระราชกำหนด รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๒๐ ดังนี้

“มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในกรณียื่นยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

มาตรา ๒๑๕ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

มาตรา ๒๒๐ ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างสำคัญระหว่างการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ และการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ คือ

ประการแรก การตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ กำหนดโดย**วัตถุประสงค์** กล่าวคือ จะต้องมิ**วัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้**ที่กรณี และคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ไม่มีบทนิยามว่าแต่ละกรณีมีกรอบความหมายอย่างไร ส่วนการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ นั้น กำหนดเป็นกิจกรรม คือ การตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ส่วนวัตถุประสงค์กว้างกว่ามาก คือ **เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน** ซึ่งไม่มีบทนิยามไว้เช่นเดียวกัน

ประการที่สอง การตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ นั้น มีมาตรา ๒๑๙ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ในกรณีการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ นั้น ถึงแม้ว่าจะบัญญัติให้ดำเนินขั้นตอนและมีผลบังคับตามมาตรา ๒๑๘ โดยอนุโลม แต่สมาชิกสภาทั้งสองดังกล่าวไม่ว่าจำนวนเท่าใดก็ตามไม่มีสิทธิเสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๙ นี้ได้

ประการที่สาม ผลของการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง มีผลต่างจากกรณีพระราชกำหนดตกไปเพราะไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา คือกรณีพระราชกำหนดตกไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ “พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น” แต่กรณีตกไปเพราะผลการพิจารณาของรัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดทำให้พระราชกำหนดนั้นตกไปแต่ “ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น” และหากพระราชกำหนดที่ตกไปนั้นได้แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกจะพื้กลับมามีผลใช้บังคับตามเดิมก็ต่อเมื่อการที่ไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผลเท่านั้น คือเมื่อนายกรัฐมนตรีได้ประกาศการไม่อนุมัตินั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วซึ่งจะเป็นระยะเวลาภายหลังการมีมติไม่อนุมัติของสภาที่วันก็ไม่ได้กำหนดไว้ ผลก็คือ ในกรณีหลังนี้พระราชกำหนดมีผลเป็นกฎหมายใช้บังคับได้สมบูรณ์ทุกประการจนถึงวันตกไปโดยนายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ต่างจากกรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยที่มีผลเสมือนว่า ไม่เคยมีพระราชกำหนดฉบับนั้นๆ มาก่อนเลย ผู้มีส่วนได้เสียต้องกลับคืนสู่สภาพเดิม

ประการที่สี่ การลงมติของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงข้างมากเป็นพิเศษ มิใช่คะแนนเสียงข้างมากธรรมดาขององค์ประชุมที่วินิจฉัยเท่านั้น กล่าวคือ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

๓.๒ **กรณีโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติ** นอกจากการเสนอพระราชกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ก็ยังมีกรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ แห่งหนึ่ง กับมาตรา ๒๖๒ อีกแห่งหนึ่ง ดังนี้

“มาตรา ๑๘๐ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์เงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่ามี การกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป”

“มาตรา ๒๖๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔

ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๓) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๓ หรือมาตรา ๕๔ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

๓.๓ เมื่อเปรียบเทียบการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามข้อ ๓.๑ และข้อ ๓.๒ แล้ว จะเห็นได้ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามข้อ ๓.๒ กระทำได้ด้วยเงื่อนไข ที่ง่ายกว่าการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีพระราชกำหนดมาก กล่าวคือ กรณีตามมาตรา ๑๘๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาสามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่า มีการกระทำฝ่าฝืน บทบัญญัติตามวรรคหกหรือไม่ซึ่งต่างจากจำนวนตามมาตรา ๒๑๕ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิก วุฒิสภาจะต้องเข้าชื่อกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะมีสิทธิเสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

กรณีตามมาตรา ๒๖๒ ก็เช่นเดียวกันใช้จำนวนขั้นต่ำในการส่งร่างพระราชบัญญัติไปให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้เพียงจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เท่านั้น ซึ่งยังเพิ่มทางเลือกในการนับจำนวนสมาชิกที่ร่วมกันเสนอความเห็นด้วย คือ จะเป็นสมาชิก แต่ละสภาล้วนๆ หรือสมาชิกสองสภาร่วมกันก็ได้ แต่ทั้งนี้จำนวนยอดรวมในการหาจำนวนหนึ่งในสิบ ใ้ช้ยอดรวมจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสองสภาร่วมกัน หรือสมาชิกสภาใดสภาหนึ่งหรือ สองสภาจำนวนเพียงยี่สิบคนขึ้นไปก็ได้กรณีหากเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ในกรณีมาตรา ๒๖๒ นายกรัฐมนตรีและผู้เดียวที่มีอำนาจส่งความเห็นให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ถ้าหากเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในชั้นก่อน จะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย อีกจังหวะหนึ่งด้วย ทั้งๆ ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาหรือรัฐสภามีมติยืนยันแล้ว

อนึ่ง การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๘๐ และมาตรา ๒๖๒ นั้น ใช้มติเสียงข้างมากธรรมดาเท่านั้น มิได้มีบทบังคับให้ใช้เสียงข้างมากสองในสามของจำนวนตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ดังเช่นกรณีตามมาตรา ๒๑๕ แต่อย่างใด

๓.๔ ข้อสรุป กล่าวได้ว่าตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด ตามมาตรา ๒๑๘ เป็นอำนาจพิเศษโดยมีมาตรการตรวจสอบควบคุมเพื่อรักษาบทบัญญัติทั่วไปของ รัฐธรรมนูญก็จริง การตรวจสอบควบคุมนี้ มีข้อจำกัดพิเศษถึง ๓ ข้อ คือ ข้อแรกการเสนอพระราชกำหนด ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมีข้อจำกัดการเสนอและการพิจารณาไว้ที่มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น สมาชิกสภาทั้งสองไม่มีอำนาจเสนอให้พิจารณาและศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยว่า มีเหตุฉุกเฉิน จำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง หรือไม่

ข้อต่อมา คือ การที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต้องมีจำนวนสมาชิกสภาใดสภาหนึ่งจำนวนถึงไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เข้าชื่อกันซึ่งเป็นอัตราส่วนจำนวนสมาชิกที่สูงกว่ากรณีพิจารณาร่างกฎหมายตามมาตรา ๑๘๐ และมาตรา ๒๖๒ มาก

ข้อสุดท้าย คือ การลงมติวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องใช้มติเสียงข้างมากที่กำหนดไว้เป็นพิเศษ คือ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

๔. ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยและการพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับได้ตราขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เดียวกันคือเพื่อตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข จัดเก็บและบังคับเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต แต่เนื่องจากระบบภาษีสรรพสามิตมีเครื่องมือ คือ กฎหมายสองฉบับซึ่งใช้ประกอบกัน คือ พระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต ฯ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ เมื่อการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข การจัดเก็บและบังคับเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตครั้งนี้ ต้องกระทำต่อพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับควบคู่กัน รัฐบาลจึงตราเป็นพระราชกำหนดสองฉบับเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวตามลำดับ การพิจารณาวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยนี้จึงขอพิจารณาวินิจฉัยพระราชกำหนดทั้งสองฉบับรวมกันไปในคราวเดียว ดังนี้

๔.๑ คำว่า “ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ” ไม่มีคำจำกัดความไว้อย่างชัดเจน แต่มีความหมายแตกต่างกันไปตามความเห็นของผู้กล่าวถึงคำนี้แล้วแต่ว่าผู้นั้นอยู่ในระบบเศรษฐกิจใดหรืออยู่ที่อนุภาคใดของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งอาจวัดได้ด้วยตัวเลขกลุ่มหนึ่งถ้าตกลงกันได้ หรืออาจวัดด้วยมาตรฐานหรือคุณภาพชีวิตส่วนรวมของคนในระบบ ดังนั้นความมั่นคงทางเศรษฐกิจจึงเป็นสภาวะสัมพัทธ์ แปรปรับได้ตามสมมติฐานและมุมมอง

อย่างไรก็ดี ผู้ทำคำวินิจฉัยมีความเห็นเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจว่า จะต้องปรากฏผลเป็นความอยู่ดีกินดีมีคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน ซึ่งจะวัดอย่างไรจึงถูกต้อง ก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่ การที่จะเกิดปรากฏการณ์เช่นนี้ ไม่จำเป็นว่าจะเกิดจากการมีรายได้ประชากรหรือรายได้ส่วนรวมของรัฐเป็นตัวเลขสูงเสมอไป ความอยู่ดีกินดีมีคุณภาพชีวิต เป็นเรื่องเกิดจากความสามารถในการจับจ่ายใช้สอย

ซึ่งต้องมีรายได้พอเพียงระดับหนึ่ง แต่ปัจจัยประกอบที่สำคัญ คือ การบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารจัดการเหล่านี้ รัฐบาลต้องมีนโยบาย แผนการและกลยุทธ์ที่ดี ซึ่งแผนการและกลยุทธ์ย่อมมีความหลากหลาย กลยุทธ์บางอย่างสร้างผลสัมฤทธิ์ในตัวเอง กลยุทธ์บางอย่างเกิดผลสำเร็จเมื่อสอดรับได้เหมาะสมกับกลยุทธ์อีกอันหนึ่ง การดำเนินการเหล่านี้รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนทั้งชาติภายใต้การตรวจสอบติดตามผลของรัฐสภาและองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือที่มีส่วนได้เสียในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของประชาชาติ หากศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปตรวจสอบได้ถึงขนาดต้องตัดสินว่า เกิดปัญหาต้องสร้างหรือเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจแล้วหรือไม่และมาตรการที่ออกพระราชกำหนดจะสัมฤทธิ์ผลจริงหรือไม่บรรลุเป้าหมาย ศาลรัฐธรรมนูญก็ควรต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญวิชาเศรษฐศาสตร์และการบริหารจัดการ อีกทั้งมีข้อมูลครบถ้วนแม่นยำดีเยี่ยม ซึ่งก็จะมีคนคัดค้านมากมายเหมือนกับที่ได้เถียงกันอยู่ระหว่างผู้เชี่ยวชาญหลายฝ่ายในกรณีนี้

๔.๒ สำหรับเหตุผลความฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้นั้น ผู้วินิจฉัยได้กล่าวในข้อ ๓.๔ แล้วว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยเพียงว่า พระราชกำหนดเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่ เท่านั้น ผู้ทำคำร้องไม่มีอำนาจเสนอและศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นว่ามีกรณีฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วน ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสองหรือไม่ ดังนั้นประเด็นที่มีการยกขึ้นมา กล่าวอ้างเช่นนี้จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

๔.๓ ข้อโต้แย้งว่าหากตีความว่า “ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ” มีความหมายรวมไปถึงเรื่องมาตรการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหรือแม้กระทั่งเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจในบางเรื่อง เช่น ภาษีอากรเป็นการทั่วไปได้ก็จะเกิดผลว่า การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจทั้งหมดก็จะกลายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารไปและจะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการโต้แย้งที่เกินข้อเท็จจริงและปฏิเสธข้อเท็จจริง

ข้อที่ว่าเกินข้อเท็จจริง คือ เรื่องที่พิจารณานี้เป็นเรื่องแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับภาษีเท่านั้น มาตรการอื่นและนโยบายเศรษฐกิจเป็นเพียงจินตนาการและไม่ได้เป็นประเด็นในคดีนี้ ถ้าหากเกิดปัญหาขึ้น ภายหน้าก็จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นเรื่องๆ ไป สำหรับกรณีการตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรโดยเฉพาะนั้น รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญยิ่งแก่รัฐบาล ถึงขนาดว่าหากตราเป็นพระราชกำหนดในระหว่างสมัยประชุม ตามมาตรา ๒๒๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี สมาชิกวุฒิสภาก็ดีจะไม่มีอำนาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเช่นมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเลย ส่วนข้อที่ว่า เป็นการปฏิเสธข้อเท็จจริงก็คือ แม้รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจสูงสุดแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ แต่ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็มีบทบัญญัติให้อำนาจการตรากฎหมายบางเรื่องตามเงื่อนไขเฉพาะให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารได้

เพราะเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวมาแล้วในข้อ ๓ ไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเป็นรัฐบาล การให้อำนาจนี้จึงถือได้ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว

๔.๔ ความหวาดระแวงว่า รัฐบาลมีวัตถุประสงค์ซ่อนเร้นที่จะให้บริษัทโทรคมนาคมที่ผู้บริหารเกี่ยวข้องมีผลประโยชน์อยู่ ได้ประโยชน์ในการแปรสัมปทานหรือแก้ไขสัญญาสัมปทานที่มีอยู่แล้ว และเพื่อกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้ามาให้บริการเมื่อมีการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในปี ๒๕๕๘ ตามข้อตกลงที่ทำไว้กับองค์การการค้าโลกนั้น

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า การมองโลกในแง่ร้ายและเรียกร้องป้องกันเพื่อไว้สำหรับสถานการณ์เลวร้ายที่สุดเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมนับเป็นสิ่งที่ดี แต่ความวิตกกังวลตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงที่เป็นจริงและเป็นไปได้ มิฉะนั้นก็จะเห็นแต่ทางตันอย่างเดียว ไม่มีทางแก้ไข ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ภาษีโทรคมนาคมที่สร้างขึ้นไว้เป็นเครื่องมือที่ดีอย่างหนึ่ง รัฐบาลจะใช้มากก็ได้ ใช้น้อยก็ได้ ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความรับผิดชอบในเวลาเกิดเหตุทั้งในปัจจุบันและในอนาคต เมื่อถึงปี ๒๕๕๘ ประเทศไทยต้องเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมค่าสัมปทานที่ทุกบริษัทจ่ายอยู่ขณะนี้ เป็นค่าตอบแทนการค้าผูกขาด เมื่อเปิดเสรีการค้าแล้วการเก็บต่อไปอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ บริษัทสัมปทานอาจไม่ต้องจ่ายอีกต่อไปเลยก็ได้หรือบริษัทอาจขายลูกค้าให้แก่บริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่ในระบบการค้าเสรีซึ่งไม่มีค่าสัมปทาน บริษัทสัมปทานก็จะมีกิจการและรายได้หดเล็กลง ค่าสัมปทานตามสัดส่วนรายได้ก็จะลดหายไป ถ้าไม่มีภาษีสรรพสามิตเข้ามาแทนที่ แผนการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลก็จะเสียหายอย่างรุนแรง หากเกิดเหตุเช่นนี้ภาษีโทรคมนาคมตามพระราชกำหนดที่เป็นประเด็นปัญหาววันนี้ก็น่าจะเป็นแนวทางแก้ปัญหาก็ได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น ความคาดหมายด้วยความวิตกกังวลนี้จึงไม่มีพื้นฐานของเหตุผลและไกลเกินกว่าเหตุและไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะฟังว่า เป็นเจตนาอำพรางของรัฐบาล

ด้วยหลักการ เหตุผล ข้อเท็จจริงและข้อพิจารณาดังกล่าวมาแล้วทั้งหมด ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจึงเป็นไปตามเจตนาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้ว

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ