

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔/๒๕๕๖

วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

## สรุปข้อเท็จจริง

๑. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ได้เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งยังไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยมีเหตุผลดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับว่าจะกระทำได้อีกเฉพาะแต่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ๑) เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ, ๒) เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ, ๓) เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ, ๔) เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

แต่ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัตินั้น เห็นได้ว่า

จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมือง หรือภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองนั้นปรากฏอยู่เบื้องหน้า ความวิกฤติของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด ส่วนการที่ คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใดๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่า จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติ ปกติจะถือว่าเป็นการกระทำ “เพื่อรักษาความมั่นคงทาง เศรษฐกิจของประเทศยังไม่ได้” เพราะหากตีความคำว่า เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ให้ขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใดๆ ของรัฐบาลในงานทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้ว่อมจะทำให้ อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และเท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการ ตรากฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนด และให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไปได้ก่อนโดยไม่ต้องคำนึงถึง อำนาจของรัฐสภา การตีความในลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างมากจน ทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐ สภาเป็นอันไร้ความหมายลง และจะเป็นการวางทางให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จในที่สุด

๒. การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับเป็นเพราะคณะรัฐมนตรีเห็นว่าจากการที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัด อัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดที่ตั้งสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุม ถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ผู้ร้องจึงเห็นว่า เป็นการตราพระราช กำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

๓. เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ และแจ้งให้คู่กรณีชี้แจงเพิ่มเติม รวมทั้งเชิญผู้เชี่ยวชาญมาให้ความคิดเห็น ตามลำดับ

๔. สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๓๑๓ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ส่งบันทึกคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรีต่อศาลรัฐธรรมนูญ รายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๖ กระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตรา ภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ..... ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

พิจารณาเป็นเรื่องด่วนมาก และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องสำคัญกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ จึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ ๕ (ฝ่ายเศรษฐกิจ) และคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ได้พิจารณาเรื่องนี้เห็นว่า เป็นการฉกฉวยเงินเร่งด่วนและมีมติให้ปรับปรุงแก้ไขด้วยคำและหลักการบางเรื่อง โดยเห็นว่า เรื่องนี้มีความสำคัญเพราะกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐจึงให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

ในวันถัดมา (วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖) คณะรัฐมนตรีได้นำขึ้นพิจารณาโดยเห็นว่า เรื่องนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์อันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงสมควรตราเป็นพระราชกำหนดมากกว่าตราเป็นพระราชบัญญัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอมาในครั้งแรก ขณะเดียวกันก็มีผู้เสนอว่า แม้จะควรตราเป็นพระราชกำหนด แต่ก็ควรตราโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒๐ มากกว่ามาตรา ๒๑๘ จึงได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปปรับปรุงด้วยคำและแก้ไขลักษณะวิธีการยกเว้นในบางประเด็นเสียใหม่ และเสนอความเห็นด้วยว่า หากจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดควรจะอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตราใด

เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๖ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเสนอความเห็นกลับมายังคณะรัฐมนตรี สรุปได้ว่า การตราพระราชกำหนดครั้งนี้ไม่อาจจะตราเพียงฉบับเดียวตามที่กระทรวงการคลังเสนอ (กระทรวงการคลังเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขเฉพาะพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗) เพราะกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตกำหนดแต่เพียง “พิกัด” ส่วนข้อที่ว่าผู้ใดเป็นผู้ต้องชำระภาษี ชำระแก่ใคร เมื่อใด เป็นเรื่องที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายอีกฉบับที่ต่อเนื่องกัน คือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงต้องปรับปรุงแก้ไขควบคู่กันไปด้วยให้สอดคล้องกันทั้งสองฉบับ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังได้เสนอร่างพระราชกำหนดมาสองแบบเพื่อให้คณะรัฐมนตรีเลือกว่าจะตราโดยอาศัยมาตรา ๒๑๘ หรือมาตรา ๒๒๐ ความแตกต่างระหว่างมาตราทั้งสองอยู่ที่ว่า ถ้าใช้มาตรา ๒๑๘ จะต้องปรากฏว่าเป็นเรื่องฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และมีความจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ จะตราขึ้นในหรือนอกสมัยประชุมก็ได้ และไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องลับ ขณะเดียวกันต้องอยู่ภายใต้มาตรา ๒๑๘ ที่อาจมีผู้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ส่วนการใช้มาตรา ๒๒๐ นั้น ต้องเป็นการตราในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น และต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราอันจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน โดยสมาชิกรัฐสภาไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความถูกต้องในการตราเป็นพระราชกำหนดได้

เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การตราพระราชกำหนดในกรณีนี้ เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคม และการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภคบริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. .... รวมสองฉบับตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งได้ลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานกลับคืนมาเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๖ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖

๕. สรุปความเห็นของฝ่ายต่างๆ ที่มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๕.๑) สำนักนายกรัฐมนตรีมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๓๑๑๕ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ ส่งบันทึกคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรีเพิ่มเติม สรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ จำเป็นต้องจัดให้มีขึ้นโดยเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากเป็นการทำให้รัฐบาลมีรายได้มากขึ้นและเร็วขึ้น นำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการจัดทำงบประมาณสมดุลได้โดยเร็ว ซึ่งมีผลสำคัญต่อสถานะความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล และส่งผลให้นักลงทุนมั่นใจ มีผลทางบวกต่อเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ จึงมีเหตุผลในเรื่องกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

๕.๒) เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี สภาวสุ และนายวิทยา แก้วภราดัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนผู้ร้องได้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปรายละเอียด ได้ดังนี้

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตรากษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งสองฉบับไม่ได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจแต่ประการใด เป็นเพียงนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลตามปกติ ซึ่งสามารถดำเนินการโดยอาศัยกระบวนการนิติบัญญัติปกติได้ เนื้อหาของพระราชกำหนดเป็นเรื่องการเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้รัฐเหตุผลการตราพระราชกำหนดที่ว่า เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ น่าจะหมายความว่า ถ้าไม่ได้ตราพระราชกำหนดรายได้จะไม่เพิ่มขึ้นและความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ไม่สามารถรักษาไว้ได้ ตามประกาศกระทรวงการคลัง ฯ ที่ออกมาภายหลังพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคมที่กำหนดอัตรากษีไว้ร้อยละ ๕๐ แต่ปรากฏว่ากิจการโทรศัพท์พื้นฐานเก็บเพียงร้อยละ ๒ ขณะที่กิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่เก็บร้อยละ ๑๐ จากการที่เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังชี้แจงต่อคณะกรรมการการคลังของสภาผู้แทนราษฎรระบุชัดเจนว่าระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประมาณการรายได้จะไม่ต่างกับรายจ่ายมากนัก หมายความว่า รัฐบาลสามารถบริหารการคลังเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ รายได้ที่กระทรวงการคลังประมาณการไว้โดยไม่รวมรายได้ที่เกิดจากพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อสถานะทางการคลังของประเทศ ดังนั้น พระราชกำหนดทั้งสองฉบับจึงไม่ได้ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

๕.๓) เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๖ ผู้แทนคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วย นายสฤติย์ ลิมพงศ์พันธุ์ อธิบดีกรมสรรพสามิต นายอัคร จารุจินดา กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ กรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และนายธีระพงศ์ สุทธิพันธ์ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตรากษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามระบบการพิจารณากฎหมายอย่างเร่งด่วนต้องใช้เวลาประมาณ ๓ - ๖ เดือน ในกฎหมายแต่ละฉบับ เนื่องจากเป็นเรื่องภาษีที่ต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ และเพื่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ถ้าได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อจัดการระบบภาษีให้เรียบร้อยได้เร็วที่สุดก็สามารถสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตราเป็นพระราชกำหนด

พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นการเปลี่ยนระบบการเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อสร้างฐานรายได้ในการจัดเก็บภาษีให้เกิดความชัดเจนแน่นอนเป็นระบบ จึงเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์

ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ขณะเดียวกันก็จะทำให้ชาวต่างชาติที่จะเข้ามาติดต่อเข้าใจกฎหมายไทยได้ว่า มีรูปแบบในการจัดเก็บภาษีอย่างไร ความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยจะมีมากขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศที่ต้องกระทำในหลายๆ ด้านพร้อมกัน การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนอกจากเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในการเร่งหารายได้เข้ารัฐแล้ว ยังเป็นการวางรากฐานของโครงสร้างพื้นฐานภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนเพื่อการจัดเก็บภาษีด้านพาณิชย์และบริการ ซึ่งจะเป็นฐานรายได้ที่สำคัญของรัฐอันเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

๕.๔) ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ส่งบทความเรื่อง “การออกพระราชกำหนดเก็บภาษีสรรพสามิตปูทางสู่การแปรสัญญา (ยกเลิกสัญญา) โทรคมนาคม” มีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

สัญญาสัมปทานโทรคมนาคมที่เอกชนทำกับหน่วยงานของรัฐ เอกชนมิได้จ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐเป็นเปอร์เซ็นต์คงที่ตลอดอายุสัมปทาน แต่เอกชนเสนอจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐเป็นเปอร์เซ็นต์ต่ำๆ ในช่วงปีแรกๆ โดยมีข้อสัญญาว่าจะจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐเป็นเปอร์เซ็นต์ที่สูงขึ้นในช่วงปีหลังๆ รัฐจึงได้ตอบตกลงให้สัมปทานแก่เอกชน โดยจำยอมรับส่วนแบ่งรายได้ที่ต่ำกว่าความเป็นธรรมในช่วงปีต้นๆ เพื่อจะได้รับส่วนแบ่งรายได้สูงๆ ในช่วงปลายสัมปทานเป็นการตอบแทน ดังนั้นการแก้สัญญาสัมปทาน โดยยกเลิกสัญญาสัมปทาน รัฐก็จะเสียเปรียบเสียประโยชน์

นอกจากนี้การที่รัฐบาลเร่งรัดตัดสินใจให้มีการเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการสัมปทานโทรคมนาคม โดยตราเป็นพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ ที่กำหนดว่า คณะรัฐมนตรีสามารถตราพระราชกำหนดได้ในกรณี “เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ” และกรณีดังกล่าว “เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” นั้น ในเมื่อการรู้ล่วงหน้าถึงอัตราภาษีสรรพสามิตโทรคมนาคมไม่อาจทำให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบการสามารถกักตุนการใช้โทรศัพท์ หรือแก๊งค์ทำอะไรได้ เหตุใดจึงไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมพิจารณาตัดสินใจผ่านผู้แทน คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ

๕.๕) เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๖ รศ.ดร.ปราณี ทินกร และ ผศ.ดร.ปรภากร อภาศิลป์ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้มาชี้แจงต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตสำหรับกิจการโทรคมนาคมนั้น เห็นว่า ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับรัฐบาลยังไม่ชัดเจน เนื่องจากส่วนแบ่งรายได้ที่เป็นไปตามสัญญาสัมปทานจะลดลงตามจำนวนภาษีสรรพสามิตที่รัฐบาลจะจัดเก็บ รัฐไม่ได้อะไรเพิ่มขึ้นจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต เพราะส่วนแบ่งรายได้ที่ได้รับตามสัญญาสัมปทานอยู่แล้ว แต่มีโอกาสที่จะเสียประโยชน์เพราะว่าในอนาคต ถ้าหากรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารต้องการจะล้มเลิกภาษีสรรพสามิต รายได้ส่วนนี้ก็จะหายไป และการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตส่วนนี้ก็จะทำให้เกิดการผูกขาดการดำเนินธุรกิจกิจการโทรคมนาคมของบริษัทรายเก่า เนื่องจากบริษัทรายใหม่ที่จะเข้ามาแข่งขันจะมีต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้น แต่บริษัทรายเก่าได้ใช้ประโยชน์กับโครงข่ายของตนที่วางไว้ก่อนอยู่แล้ว และอีกทั้งยังมีลูกค้าเดิมอยู่จำนวนมาก ซึ่งการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตนี้เป็นการโอนรายได้ที่เกิดขึ้นตามสัญญาสัมปทานมาเป็นภาษีเท่านั้นเอง เพราะฉะนั้น จึงไม่ได้เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจซึ่งข้อมูลจากกระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๖ ว่าเศรษฐกิจในปี ๒๕๕๕ และปี ๒๕๕๖ มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดี ดังนั้นระบบเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวดีขึ้นทำให้กลไกทางเศรษฐกิจต่างๆ เริ่มปรับตัวเข้าสู่ภาวะปกติ จึงก่อให้เกิดรายได้จากภาษีเพิ่มขึ้น ตัวเลขการจัดเก็บภาษีของรัฐพบว่า รายได้จากภาษีรวมของรัฐในปี ๒๕๕๔ รวมแล้ว ๖๕๔,๔๖๒ ล้านบาท และในปี ๒๕๕๕ ได้เพิ่มขึ้นเป็น ๗๘๕,๕๗๔ ล้านบาท ส่วนภาษีสรรพสามิตที่อยู่ในสัดส่วนของภาษีรวมนี้ ภาษีสรรพสามิตจะคิดเป็นประมาณร้อยละ ๒๗ ของภาษีรายได้จากภาษีรวม โดยภาษีสรรพสามิตในปี ๒๕๕๔ เป็นจำนวนเงิน ๑๘๗,๗๒๒ ล้านบาท โดยในปี ๒๕๕๕ ได้มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเงิน ๒๑๕,๔๒๖ ล้านบาท เพราะฉะนั้น การที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมอย่างเร่งด่วน เห็นว่าไม่มีเหตุอันจำเป็นเร่งด่วนในการจัดเก็บภาษีที่จะต้องนำมาใช้เพื่อที่จะได้จัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เพราะการจัดเก็บภาษีรายได้ของรัฐไม่ว่าจะเป็นภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีนิติบุคคล ล้วนแต่เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจ

๕.๖) เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๖ รศ.ดร.ชวนชัย อัจฉนนท์ นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มาชี้แจงต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

จากการที่ได้ศึกษาพระราชกำหนด ฯ ตั้งแต่ตอนที่ ๕ ถึงตอนที่ ๑๒ ทั้งหมดแล้ว ไม่มีตอนใดเข้าข่ายว่าจะทำให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพราะประเทศไม่อยู่ในภาวะของสงครามหรือในสถานการณ์ที่ว่า ถ้าไม่กระทำตามพระราชกำหนดแล้วจะทำให้เกิดภัยพิบัติทางเศรษฐกิจ เกิดการขาดแคลนหรือเกิดผลเสียต่อประชาชน และโดยเฉพาะในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ คงจะต้องนำมาใช้ในเฉพาะกรณีที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติมในยามที่มีศึกสงคราม ซึ่งในกรณีเช่นนี้ไม่เข้าข่าย

๕.๗) เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้มาชี้แจงต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

สถานการณ์เศรษฐกิจในประเทศไทยอยู่ในลักษณะที่กลับตัวมาดีขึ้นแล้วตามข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เนื่องจากปี ๒๕๕๕ รัฐบาลได้กระตุ้นเศรษฐกิจอย่างมากโดยใช้นโยบายกองทุนหมู่บ้าน การพักชำระหนี้เกษตรกร ธนาคารประชาชน และรัฐบาลให้ธนาคารของรัฐปล่อยสินเชื่อให้ภาคธุรกิจ นโยบายเหล่านี้ทำให้รัฐบาลใช้เงินในการกระตุ้นให้เศรษฐกิจภายในประเทศให้เติบโตขึ้น เพราะเม็ดเงินลงไปสู่ประชาชน ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยที่รัฐบาลใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำทำให้ประชาชนตัดสินใจซื้อของง่ายขึ้น ตัวเลขล่าสุดเศรษฐกิจไทยโตร้อยละ ๕.๒ แต่จะสังเกตว่าภายใต้การเติบโตทางเศรษฐกิจไทยร้อยละ ๕.๒ เป็นการเติบโตที่รัฐบาลใช้เงินมากและจากการใช้จ่ายของประชาชน แต่ทางภาคธุรกิจกลับไม่มีการลงทุนมากนัก และภาคเอกชนยังมีกำลังการผลิตเหลือเฟือเพื่อและยังไม่มีธุรกิจรายใหม่เข้ามาลงทุนเพิ่ม การเติบโตที่เกิดขึ้นจึงเพิ่มขึ้นโดยที่ภาคเอกชนยังไม่มี ความแข็งแกร่งและเป็นการเพิ่มขึ้นโดยที่ธนาคารนั้นยังไม่สามารถปล่อยสินเชื่อตามปกติ ภาพที่เกิดขึ้นก็กลายเป็นว่า เศรษฐกิจฟื้นแล้ว แต่เป็นการฟื้นที่อยู่ฝั่งเดียว คือ ฟื้นโดยที่รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจ ฟื้นโดยต้องใช้อัตราดอกเบี้ยต่ำในการกระตุ้นให้เศรษฐกิจยืนตัวอยู่ได้ เพราะฉะนั้นเศรษฐกิจไทยยังไม่มี ความมั่นคงสูง แต่แนวโน้มอนาคตเห็นว่าน่าจะปรับตัวไปในทางที่ดีขึ้นได้ ในปี ๒๕๕๗, ๒๕๕๘

๕.๘) ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหนังสือ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ ส่งความเห็นเรื่องการเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือขอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาส่งนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคมาชี้แจงแสดงความเห็นเรื่องพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตสองฉบับ แต่สภาที่ปรึกษาฯ ขอส่งความเห็นเรื่องดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบแทนการชี้แจง รายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

(๑) “ตามข้อบังคับแห่งกฎหมายและข้อตกลงต่างๆ ไม่มีความจำเป็นต้องแปรสัญญาโทรคมนาคม การแปรรูปเป็นเอกชนขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องแปรสัญญาสัมปทานที่ทำไว้แต่เดิม”



(๒) การตราพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมจะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ แต่สภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็นว่า

(๒.๑) การตราพระราชกำหนดฯ “ยังไม่ใช่ความจำเป็นเร่งด่วน และลักษณะดังกล่าวสามารถดำเนินการในรูปของการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวิธีการปกติได้ ... จะทำให้รัฐสภามีส่วนร่วมพิจารณาเรื่องนี้โดยรอบคอบและควรเปิดโอกาสให้มีการทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวงกว้างด้วย”

(๒.๒) “สินค้าที่จะจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ได้แก่ สินค้าบริโภคที่อาจก่อผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี ... และสินค้า หรือบริการที่มีลักษณะฟุ่มเฟือย ... กิจการโทรคมนาคมเป็นสินค้าและบริการที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ... จึงเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมเป็นการขัดต่อลักษณะทั่วไปของภาษีสรรพสามิตอย่างชัดเจน”

(๓) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมเป็นการแปรสัญญากิจการโทรคมนาคมโดยปริยาย

(๔) รัฐบาลควรหลีกเลี่ยงการดำเนินการใดๆ ที่อาจไปลดรอนอำนาจของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

(๕) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมจะมีผลกระทบในทางลบอย่างกว้างขวาง

(๖) ผู้ให้บริการจะเป็นผู้แบกรับภาระในอนาคต

(๗) รัฐบาลพึงยึดหลักโปร่งใส และยึดถือผลประโยชน์ของรัฐในระยะยาว

“โดยสรุป เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายในสังคม รัฐบาลควรทบทวนการตราพระราชกำหนดเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงใคร่ขอยืนยันความเห็นและข้อเสนอแนะเดิมตามที่ได้เคยเสนอต่อรัฐบาลไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕”

#### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๑๔๕ มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ มาตรา ๒๒๐ และมาตรา ๓๓๕

ข. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖

ค. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖

### แนวทางในการพิจารณาขั้นต้น

คำร้องของคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องนี้มีประเด็นที่น่าพิจารณาหลายประเด็นก่อนจะพิจารณาในประเด็นหลักว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่ ประเด็น เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาสำคัญในทางรัฐศาสตร์ ซึ่งหากไม่พิจารณาโดยรอบคอบแล้ว จะบังเกิดผลเสียหายต่อระบบการปกครองของประเทศ กล่าวคือ

(๑) คณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) ควรมีอำนาจตรากฎหมายโดยไม่ผ่านรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ได้เพียงใด ภายใต้เงื่อนไขอะไร รัฐบาลสามารถจะออกกฎหมายเรียกเก็บภาษีโดยไม่ได้รับความยินยอมจากประชาชนโดยตรงหรือทางอ้อมได้หรือไม่

(๒) ทรัพย์สินของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยมีความสำคัญเพียงใด

(๓) พระราชกำหนดสองฉบับนี้มีความเหมือนหรือแตกต่างกันในทางหลักการอย่างไรบ้าง

(๔) พระราชกำหนดเรียกเก็บภาษีอากรจะเปลี่ยนแปลงเพื่อเพิ่มลดฐานภาษีได้เพียงใด

(๕) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (โดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี) มีอำนาจเรียกเก็บภาษีจากฐานภาษีใหม่ๆ ได้หรือไม่ และสามารถกำหนดเพิกัดอัตราภาษีขึ้นลงได้โดยใช้ประกาศกระทรวงการคลังได้หรือไม่ โดยที่ประกาศกระทรวงการคลังมีผลเป็นกฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไป ดังนั้นจะร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ว่าขัดรัฐธรรมนูญ

(๖) พระราชกำหนดเพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ๑ จะไม่กำหนดเพิกัดขั้นต่ำ โดยกำหนดแต่เพิกัดขั้นสูงได้หรือไม่ และการกำหนดเพิกัดโดยไม่กำหนดพิสัยจะทำได้หรือไม่

(๗) ถ้าพระราชกำหนดตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญยังจะร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าบางมาตรา หรือบทบัญญัติบางส่วนขัดต่อรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

(๘) รัฐบาลควรมีวินัยและมารยาทในทางการเมืองเพียงใดกรณีรับตราพระราชกำหนดก่อนเปิดการประชุม รัฐสภา

(๙) การเก็บภาษีสรรพสามิต โดยรัฐมนตรีชี้ว่าสินค้าและบริการใดฟุ่มเฟือยจะทำได้หรือไม่ เมื่อประชาชนมีสิทธิจะแสวงหาความสุขและเลือกวิถีชีวิตของตนเองได้ คำถามเหล่านี้จะได้พยายามนำมาตอบตามหัวข้อต่าง ๆ ข้างล่างนี้

#### ๑. คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตรากฎหมายโดยไม่ผ่านรัฐสภาได้เพียงใด

การที่รัฐธรรมนูญยอมรับว่าประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามมาตรา ๒ นั้น แสดงว่าประเทศไทยพึงประพฤติปฏิบัติภายในกรอบของลัทธิประชาธิปไตยอันเป็นสากล

การที่มาตรา ๓ ระบุว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แสดงว่าปวงชนชาวไทยซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด (มาตรา ๖) และมีการแบ่งหมวด ๖ (รัฐสภา) หมวด ๗ (คณะรัฐมนตรี) และหมวด ๘ (ศาล) ไว้อย่างชัดเจน แสดงว่าประเทศไทยเลือกใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบแบ่งและตรวจสอบดุลอำนาจ (Separation of Power with Check and Balance) มิใช่แบบหลอมรวมอำนาจ (Fusion of Power) อันมีอังกฤษเป็นต้นแบบ ประชาชนก็มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐอย่างกว้างขวาง ในหมวด ๑๐ ฉะนั้นการที่คณะรัฐมนตรีอันเป็นฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจตรากฎหมาย (ที่นิยมใช้อยู่ คือตราพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง) จึงต้องทำอยู่ภายในขอบเขตหรือเงื่อนไขที่กำหนดโดยเคร่งครัด เพื่อมิให้เป็นการแทรกแซงอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาและการถ่วงดุลอำนาจ อันเป็นเป้าหมายของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง

เมื่อพูดถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐสภานั้น ควรคำนึงถึงว่าสมาชิกรัฐสภา “เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย” ตามมาตรา ๑๔๕ มิได้ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติเท่านั้น (รัฐธรรมนูญ จึงเรียกหมวด ๖ ว่า หมวดรัฐสภา ไม่ใช่หมวด นิติบัญญัติ) รัฐสภาจึงเป็นผู้คิด พุด ทำ ตรวจสอบ แทนประชาชนชาวไทยได้อย่างกว้างขวาง ตามรัฐธรรมนูญ นอกจากกรณีที่มีการออกเสียงลงประชามติโดยตรง แต่ในความเป็นจริงทางการเมือง ผู้แทนก็ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาก

สิทธิและอำนาจของคณะรัฐมนตรี จึงไม่เท่ากับอำนาจของรัฐสภา และไม่อาจเรียกว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แทน หรือตัวแทนของประชาชนชาวไทย เพราะยังจะต้องคำนึงถึงฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ซึ่งเป็นกลาง องค์กรอิสระอื่นๆ และเสียงจากประชาชนด้วย

## ๒. ขอบเขตและเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดโดยคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีสามารถออกกฎข้อบังคับ ซึ่งมีผลเป็นกฎหมายได้หลายรูปแบบ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะการตราพระราชกำหนด ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขไว้ในมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๒๐ โดยสรุป ดังนี้

ก. ขอบเขตตามมาตรา ๒๑๘ พระราชกำหนดต้องออกมาเพื่อประโยชน์ใน (๑) การรักษาความปลอดภัยของประเทศ (๒) ความปลอดภัยสาธารณะ (๓) ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ (๔) ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น

ข. เงื่อนไขตามมาตรา ๒๑๘ (๑) เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ (๒) คณะรัฐมนตรีอาจตราพระราชกำหนดได้ทั้งในระหว่างประชุม และนอกสมัยประชุม (แต่ต้องอยู่ในขอบเขตของมาตรา ๒๑๘) (๓) คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาพิจารณาโดยไม่ชักช้า (มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม) ถ้าอยู่นอกสมัยประชุม คณะรัฐมนตรีต้องเรียกประชุมโดยเร็ว ถ้าอยู่ในสมัยประชุมก็ต้องเสนอโดยไม่ชักช้าเหมือนกัน แต่ไม่ถึงกับด่วนและลับ แต่ถ้าเข้าเกณฑ์ตามมาตรา ๒๒๐ (กฎหมายภายในหรือเงินตรา) ต้องพิจารณาโดยด่วน (คือภายในสามวัน) และลับ

(หมายเหตุ ในเรื่องเวลา ถ้าเป็นเรื่องด่วนตามมาตรา ๒๒๐ ต้องทำภายในสามวันแล้วแต่กรณี โดยไม่ชักช้าและโดยเร็วไม่มีการกำหนดระยะเวลา แต่มาตรา ๒๑๘ วรรคเจ็ด กำหนดให้รัฐสภาพิจารณายืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ)

ค. การตรวจสอบและอนุมัติพระราชกำหนด ดังนี้ ๑) ถ้ารัฐสภายืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดแล้ว จะมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป (มาตรา ๒๑๘ วรรคหก) จึงหมายถึงว่า พระราชกำหนดไม่ใช่กฎหมายที่สมบูรณ์ในตัวเองประเภทหนึ่ง แต่เป็นเพียงกฎหมายชั่วคราว (เพราะยังมีได้ออกโดยรัฐสภา), ๒) ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดก็จะไม่มีผลใช้บังคับต่อไป ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคหก) ส่วนกิจการที่ได้ทำไปในระหว่างใช้พระราชกำหนดมีผลใช้ได้, ๓) ก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติ ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้ามีสิทธิร้องต่อประธานสภาของตนว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้ส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ได้บังคับในมาตรา ๒๑๕ วรรคสี่ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด คือ ๑๐ เสียง (จากจำนวนตุลาการทั้งหมด ๑๕ คน)

เงื่อนไขในมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๑๕ เห็นได้ชัดว่า รัฐธรรมนูญให้โอกาสคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดได้ภายใต้ขอบเขตในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่จะต้องถูกตรวจสอบเนื้อหาโดยรัฐสภา โดยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา และอาจจะถูกสมาชิกรัฐสภาส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบโดยคะแนนเสียงสองในสาม แสดงว่ารัฐธรรมนูญยืนยันอำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา เพียงแต่ได้คิดไว้โดยรอบคอบว่าโดยปกติคณะรัฐมนตรี คือ ผู้ที่มีเสียงสนับสนุนข้างมากในรัฐสภา ดังนั้นอาจตราพระราชกำหนดได้ตามอำเภอใจ จึงต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกฝ่ายข้างน้อยของสภาใดสภาหนึ่งสามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

กล่าวโดยสรุป ถ้าคณะรัฐมนตรีมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และเสียงสนับสนุนข้างมากในวุฒิสภาเกิน ๔ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาแล้ว ก็จะเสนอให้ตรวจสอบพระราชกำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ ถ้ามีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้เสียงสนับสนุนข้างมากในวุฒิสภาก็ต้องดำเนินการตามกระบวนการในมาตรา ๒๑๘ วรรคห้า แต่ถ้า ส.ส. หรือ ส.ว. ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ร้องผ่านมาถึงศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ก็ต้องใช้มติถึง ๒ ใน ๓ จึงจะถือว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

กล่าวอีกนัยหนึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตรากฎหมายแก่รัฐสภาสูงกว่าคณะรัฐมนตรี ส่วนศาลรัฐธรรมนูญให้อำนาจน้อยกว่า เพราะตีความได้เฉพาะมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และต้องใช้เสียงถึง ๒ ใน ๓ (แต่ไม่ห้ามมิให้ผู้มีสิทธิร้องนำบทบัญญัติในมาตราต่างๆ มาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้อีก)

ดังนั้นการตรากฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี จึงต้องตราเฉพาะกรณีที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด การตราตามความสะดวกอาจจะถูกตรวจสอบและกลายเป็นความล่าช้าขัดข้องได้อีกหลายอย่างหลายขั้นตอน

ถ้าจะให้คณะรัฐมนตรีขยายขอบเขตการตรากฎหมายได้เองก็ไม่ต้องมีรัฐสภาและศาลรัฐธรรมนูญ

### ๓. ทรัพย์สินของประชาชนมีความสำคัญเพียงใด โดยเฉพาะในระบบประชาธิปไตย

ในประวัติศาสตร์โลก ผู้ปกครองประเทศต่างต้องการเงินทองและสิ่งของเครื่องใช้มาอำนวยความสะดวกแก่ตัวเอง พรรคพวก และเพื่อการป้องกันอำนาจของตน สิ่งที่รัฐบาลเรียกเก็บจากราษฎร จึงมีทั้งเงินทองข้าวของ โดยเก็บเป็นภาษีอากร จังกอบ และส่วย (ตามที่ตนมี แม้กระทั่งน้ำ) ประชาชนจึงรู้สึกว่าคุณกดขี่อยู่ตลอดเวลา จนต้องมีการปฏิวัติกันในประเทศต่างๆ ทั่วโลก แต่ส่วนใหญ่ก็เป็นการล้มล้างผู้เผด็จการคนหนึ่งแล้วก็เกิดผู้เผด็จการคนใหม่มาแทนตราบใดที่ยังไม่เปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง

การเรียกเก็บภาษีโดยไม่ได้รับความยินยอมจากประชาชนโดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทน จึงเรียกว่าเป็นการปกครองแบบทรราช (Taxation without Representation is tyranny) ตามคำกล่าวของวีรบุรุษนักกษัตริย์อเมริกันชื่อเจมส์ โอติส (James Otis, 1725-1783) ซึ่งกลายเป็นคำขวัญของการต่อสู้เพื่ออิสรภาพของอเมริกา

ความคับข้องใจของประชาชนในเรื่องการเสียภาษีนี้เกิดจากกรณีที่บุคคลส่วนใหญ่ต้องทำมาหากินเหนื่อยยาก อาบเหงื่อต่างน้ำ ต้องผจญภัยเสี่ยงชีวิตและความยากลำบากกว่าจะมีอาหารบริการ และเงินทองมาเลี้ยงตัวเองและครอบครัว ดังนั้น จึงไม่มีใครยินดีเสียภาษีอากรและส่วยแก่เจ้าบ้านฝ่ายเมือง เพราะประชาชนรู้สึกเหมือนกันทั่วโลกว่า “ทรัพย์สินของใครก็เป็นของคนนั้น” ถ้าคนอื่นมาบังคับเอาไปก็ต้องเรียกว่าถูกปล้น ถูกรังแก

ที่จริงประชาธิปไตยทั่วโลกก็เกิดขึ้น เพราะราษฎรไม่ยอมเสียภาษีแก่เจ้านายหากไม่ได้รับความยินยอมจนต้องเจรจาต่อรองขอมีสิทธิเสรีภาพต่างๆ ตลอดจนขอมีผู้แทนของประชาชนมาร่วมวินิจฉัยว่ารัฐจะเรียกเก็บภาษีไปเพื่ออะไร เป็นจำนวนเท่าใด จากฐานภาษีใดบ้าง นี่คือที่มาของมหากฎบัตร (Magna Carta, 1215) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างกษัตริย์-ขุนนาง และราษฎร แล้วต่อมากลายเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ ส่วนสหรัฐอเมริกาเกิดจากการที่อังกฤษสมัยพระเจ้าจอร์จที่สาม ทรงเรียกเก็บภาษีใบชา และภาษีสินค้าอื่นๆ จากอาณานิคม ๑๓ แห่ง ในโลกใหม่ โดยไม่ยอมให้มีตัวแทนในรัฐสภาอังกฤษ ชาวอาณานิคมจึงต้องต่อสู้ภายใต้หลักการว่า “ไม่เสียภาษี ถ้าไม่มีผู้แทน” (No Taxation without Representation) จนลามไปเป็นสงครามเพื่ออิสรภาพ ในทวีปยุโรประบบเจ้าขุนมูลนายและกษัตริย์ที่กดขี่ชาวไร่ชาวนา ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงผู้อาศัยผืนดินของเจ้าของที่ดินทำกินเท่านั้น เจ้าของที่ดินก็ต้องเสียภาษีหลายชั้นกว่าจะถึงกษัตริย์ การทำมาค้าขายก็ถูกเก็บภาษีต่างๆ ตามด่านภาษี ดังนั้น จึงเป็นสาเหตุใหญ่ที่ทำให้เกิดการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสเมื่อ ค.ศ. ๑๗๘๙ และต่อมาก็เกิดการปฏิวัติทางสังคมเศรษฐกิจและศาสนาในช่วง ค.ศ. ๑๘๓๐ และ ค.ศ. ๑๘๔๘ จนในที่สุดแคว้นแคว้นต่างๆ ในยุโรปก็กลายเป็นประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตยเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

ในเอเชียยุคอาณานิคมมีชาติเอกราชเหลืออยู่ไม่กี่ชาติ ญี่ปุ่นเองก็ต้องเลิกล้มระบบโชกุนและลัทธิสวามิภักดิ์ของซามูไร ซึ่งตั้งอยู่บนฐานการเกณฑ์แรงงานการส่งส่วยและภาษีมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ประเทศจีนในระบบจักรพรรดิก็ถูกขุนนางรีดไถประชาชน จนต้องเกิดการปฏิวัติภายใต้การนำของจีนคณะชาติ (ก๊กมินตั๋ง) ซึ่งก็ยึดหลักเก็บภาษีรุนแรงจนเกิดการปฏิวัติซ้อนของชาวนาภายใต้การนำของเหมาเซตุง และกลายเป็นการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ซึ่งมีการใช้ระบบนารวมอย่างกว้างขวาง (ไม่ต้องเสียภาษี แต่ต้องแบ่งผลผลิตให้รัฐ) ส่วนประเทศไทยมีข้อมูลทางประวัติศาสตร์ว่ามีการเก็บภาษียุบยิบและรุนแรง ประชาชนเป็นไพร่หลวง ไพร่สม และทาส ไม่มีผู้ทางทำมาหากินเพราะต้องเข้าเวรมารับราชการแบบเข้าเดือนออกเดือน ฐานะทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมจึงตกต่ำมาก ที่พอมีอยู่มีกินก็แต่พวกเจ้านาย ขุนนาง และนายทุนต่างประเทศ จนถูกปฏิวัติใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ในที่สุด

ถ้าสืบไปแล้ว การปฏิวัติทางการเมืองของทุกประเทศก็จะโยงไปได้ถึงการเรียกเก็บภาษีโดยประชาชนไม่ยินยอม ไม่มีส่วนพิจารณาเรียกเก็บภาษี และการใช้เงินของรัฐแทบทั้งสิ้น

ดังนั้น การที่รัฐบาลปัจจุบันยังดำเนินการเรียกเก็บภาษีโดยไม่ผ่านการกลั่นกรองของผู้แทนของประชาชน ในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จึงเป็นการกระทำที่ทำลายความรู้สึกของประชาชน จนหมิ่นเหม่ต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

**๔. พระราชกำหนดสองฉบับนี้มีความแตกต่างกันในทางหลักรัฐศาสตร์ หลักการคลัง ฐานะและหลักนิติศาสตร์อย่างไรบ้าง**

สำหรับคนทั่วไปพระราชกำหนดสองฉบับนี้มีความเหมือนกันมากจนกระทรวงการคลังคิดจะแก้ไขเฉพาะกฎหมายพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ แต่ในทางหลักการของวิชานิติศาสตร์เอง คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังชี้แจงต่อคณะรัฐมนตรีว่าเป็นกฎหมายแยกกัน แต่ควรแก้ไขไปพร้อมกันเพื่อให้นำไปใช้ได้

ก. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่จริงจะต้องถือว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎหมายหลัก เพราะเป็นการแก้ไขหลักการจัดเก็บภาษีตามหลักวิชาการคลังสาธารณะที่แบ่งภาษีอากรออกเป็น ๓ ประเภทใหญ่ คือ ภาษีสรรพากร อากรสรรพสามิต และภาษีศุลกากร โดยกฎหมายปี ๒๕๒๗ มิได้กล่าวถึงหลักการเลย ทั้งยังมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ดังนี้

๑.๑) พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการเก็บภาษีสรรพสามิต อย่างไรก็ดี กฎหมายนี้ได้แก้หลักการและวิธีการในการการคลังสาธารณะที่เดิมแยกรายได้ของรัฐ (Revenue) จากภาษีอากรที่ประชาชนมีหน้าที่ (Duty) ชำระไว้ ๓ ลักษณะใหญ่ คือ ภาษีสรรพากร (หมายถึงภาษีอากรหลายชนิด คือ Taxes and Levies), ภาษีศุลกากร (เก็บจากสินค้าเข้าออกประเทศ คือ Customs Duty) และอากรสรรพสามิต (อากรหรือค่าธรรมเนียม หรือแสตมป์ จากสินค้าและบริการที่มีผลต่อสาธารณะที่รัฐพึงควบคุมตรวจสอบ คือ Excise duty) ทั้งนี้ กฎหมายภาษีสรรพสามิตมิได้ให้หลักการว่าการเก็บรายได้ของรัฐจากสินค้าและบริการอย่างไรว่าเป็นภาษีสรรพากร หรือสรรพสามิต หรือศุลกากร แต่ในคำรากฎหมายภาษีสรรพสามิตจะแยกแยะประเภทสินค้าที่ต้องเสียภาษีอากรสามอย่างนี้ชัดเจน แต่คำรุ่นใหม่มักอธิบายว่าภาษีสรรพสามิต คือ ภาษีการขายเฉพาะ (Selective Sales Taxes) ที่เก็บจากสินค้าบางชนิดในอัตราต่างๆ กัน ต่างกับภาษีการขายทั่วไป ซึ่งได้แก่ภาษีการค้า ซึ่งเปลี่ยนมาเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Taxes) ที่กรมสรรพากรจัดเก็บ (โดยไม่อธิบายว่าถ้าเป็นภาษีการขายทำไมไม่เก็บที่กรมเดียวกัน) แต่กฎหมายภาษีสรรพสามิตให้กรมสรรพสามิตจัดการบริหารงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีจากสินค้าประเภทต่างๆ ซึ่งโอนมาเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิต โดยยกเลิกกฎหมายจัดเก็บภาษีสินค้าที่ละสินค้ามารวมไว้ในฉบับเดียว (คือ ยกเลิกกฎหมายภาษีซีเมนต์ เครื่องซีดีไฟ ยานยนต์ น้ำมัน และผลิตภัณฑ์น้ำมัน ไม้ซีดีไฟ เครื่องดื่ม) เพื่อมาบริหารในลักษณะเดียวกับ ภาษีสุรา ยาสูบ ไฟ ซึ่งอยู่ในอำนาจของกรมสรรพสามิตมาแต่เดิม นอกจากนี้ได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และอธิบดีกรมสรรพสามิตไว้มาก เช่น มาตรา ๕ มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๐๑ มาตรา ๑๐๒ ทวิ และมาตรา ๑๐๓ ทั้งให้รัฐมนตรีกลายเป็นผู้ชำระอัตรา

ค่าธรรมเนียมสรรพสามิต และสินค้าที่จะนำมาเป็นฐานภาษีสรรพสามิต จนอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญในเรื่องอำนาจการออกกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ และในเรื่องการประกอบอาชีพ และการแข่งขันเสรีของประชาชน

๑.๒) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗

พ.ศ. ๒๕๕๖

ความจริงพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว ๓ ครั้ง พระราชกำหนด ๑ ดังกล่าว จึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๔ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) มาตรา ๓ แก้นิยามของคำว่า “บริการ” มาเป็น “การให้บริการทางธุรกิจสถานบริการ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต”

(๒) มาตรา ๔ แก้นิยามของคำว่า “สถานบริการ” ให้หมายความว่า “สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการ และให้หมายความถึงสำนักงานใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นในการประกอบกิจการในกรณีที่ไม่อาจกำหนดสถานที่ให้บริการได้แน่นอน”

ทั้งนี้โดยมีเหตุผล (ในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนด) ว่า “ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต เพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน ...” ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลนำกิจการบางประเภทที่ไม่ต้องเสียภาษีมาแต่เดิมมาเสียภาษีสรรพสามิต หรือเรียกเก็บภาษีจากฐานภาษีใหม่ จากการประกอบกิจการบางอย่าง โดยการตราพระราชกำหนดแทนพระราชบัญญัติโดยอ้างว่าเป็นกรณีฉุกเฉินในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

การแก้ไขเพิ่มเติมขอบเขตของบริการและสถานบริการครั้งนี้ กระทรวงการคลังต้องการเก็บภาษีจากไนท์คลับและดิสโกเธค สถานอาบน้ำ หรืออบตัว และนวด สนามแข่งม้า สนามกอล์ฟ และกิจการโทรคมนาคม ส่วนการออกสลากกินแบ่งให้ยกเว้นภาษีแต่ยังจัดอยู่ในประเภทสถานบริการ

การย้ายประเภทกิจการบริการที่ไม่เคยเสียภาษีมาเป็นบริการที่ต้องเสียภาษี น่าจะต้องมีการอภิปรายกันโดยเปิดเผยมาก่อนที่จะออกกฎหมาย เพราะกระทบกระเทือนการประกอบอาชีพของประชาชน ผู้ลงทุนจัดบริการและผู้รับบริการจำนวนมาก แม้ในช่วงต้นอาจจะเสียภาษีเท่าเดิม แต่ต่อไปต้องมาตกอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมสรรพสามิต และรัฐมนตรีที่จะคอยชี้ขาด การเพิ่มลดอัตราภาษีลดหย่อนภาษี หรือยกเลิกได้โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาอีก อันไม่น่าจะเป็นวิธีการเก็บภาษีที่ถูกต้องสำหรับประเทศประชาธิปไตย ซึ่งมักจะต้องริเริ่มการแก้ไขอัตราภาษีอากรต่างๆ ตั้งแต่ช่วงการหาเสียงเลือกตั้งทั่วไป และการพิจารณาในรัฐสภาแม้บางครั้งจะใช้เวลาหลายปี ไม่ใช่วิธีที่เรียกว่า



“ปิดปาก” หรือ “ตีหัวแล้ววิ่งหนีเข้าบ้าน” อย่างในประเทศไทย และการเก็บภาษีเหล่านี้เร็วหรือช้าไปบ้าง ก็ไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ทั้งนี้ไม่น่าจะเป็นกรณีฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วน ดังคำกล่าวอ้าง

**ข. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖**

มีสาระสำคัญอยู่ที่มาตรา ๓ ที่ให้ยกเลิกพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในสินค้าและบริการ ตอนที่ ๕ สถานบริการ “โดยให้ใช้พิกัดอัตราภาษีใหม่ตามท้ายพระราชกำหนด” แต่เมื่อดูจากพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชกำหนดจะเห็นว่ารัฐบาลได้เพิ่มสินค้าและบริการที่จะจัดเก็บภาษีสรรพสามิต มาเพิ่มอีกหลายประเภท และหลายรายการเช่น

๑) มีการเก็บภาษีแก่กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ คือ ไนต์คลับ และดิสโกเธค สถานอาบน้ำ หรืออบตัว และนวด อื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ฯ

๒) มีการเก็บภาษีแก่กิจการใหม่ๆ ซึ่งจัดเป็นตอนที่ ๑๐ กิจการเสี่ยงโชค (สนามแข่งม้า การออกสลากกินแบ่ง อื่นๆ) ตอนที่ ๑๑ กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (สนามกอล์ฟ และอื่นๆ) ตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ (กิจการโทรคมนาคม และอื่นๆ) และตอนที่ ๑๓ บริการอื่นๆ นอกจากตอนที่ ๕ ถึงตอนที่ ๑๒ (ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา)

กล่าวคือ มีการเก็บภาษีจากกิจการที่ไม่เคยต้องเสียภาษีสรรพสามิตถึง ๔ ประเภทใหญ่ โดยระบุชื่อกิจการไว้เพียง ๖ ประเภท นอกนั้น เรียกว่า “อื่นๆ” ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด นอกจาก ตอนที่ ๑๓ ที่ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะรัฐมนตรี

ส่วนพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่วางไว้ในกฎหมายให้เก็บตามมูลค่าของกิจการใน ตอนที่ ๕, ๑๐ และ ๑๑ ให้จัดเก็บได้ร้อยละ ๒๐ ส่วนกิจการที่จะอยู่ในตอนที่ ๑๒ และ ๑๓ ให้เก็บได้ ร้อยละ ๕๐ แต่การจัดเก็บจริงให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนดอีกทีหนึ่ง ซึ่งแสดงว่าคนคนเดียวจะให้เก็บภาษีจากกิจการอะไรก็ได้ (ภายใต้หัวข้ออื่นๆ) ในอัตราเท่าไรก็ได้ไม่เกิน ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งมีอัตราตั้งแต่ร้อยละสี่สิบสูงถึงร้อยละห้าสิบ ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่สูงมาก

กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้คู่กับกฎหมายภาษีสรรพสามิตเคยมีการแก้ไขหลายครั้ง คือ

๑) พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (แก้ไขโดยพระราชกำหนด ๓ ครั้ง)

๒) พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการแก้ไข ช่องในตารางอัตราภาษี และพิกัดอัตราภาษีเท่านั้น

๓) พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการแก้ไข พิกัดอัตราภาษีตามกฎหมาย ปี ๒๕๒๗ และ ๒๕๓๔ เพื่อให้ใช้พิกัดอัตราใหม่ อย่างไรก็ตามการกำหนด ฐานภาษี และอัตราภาษีใหม่เป็นตอนต่าง ๆ ดังนี้

ตอนที่ ๑ (น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน) ตอนที่ ๒ (เครื่องดื่ม) ตอนที่ ๓ (เครื่องไฟฟ้า) ตอนที่ ๔ (แก้วและเครื่องแก้ว) ตอนที่ ๕ (รถยนต์) ตอนที่ ๖ (เรือ) ตอนที่ ๗ (ผลิตภัณฑ์เครื่องหอม และเครื่องสำอาง) ตอนที่ ๘ (สินค้าอื่นๆ) ตอนที่ ๙ (สถานบริการ) โดยแต่ละตอนมีรายการย่อย “อื่นๆ” ให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดได้อีก

กฎหมายฉบับนี้ทำให้หลักการของภาษีสรรพสามิตเปลี่ยนเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการค้าพิเศษ (Selective Sales Taxes) ยิ่งกว่าจะเป็นหลักของภาษีเพื่อคุ้มครองสาธารณะ (Excise duty)

๔) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖

ที่จริงพระราชกำหนดนี้ตราขึ้นเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นครั้งที่ ๒ ไม่ใช่แก้ไขพระราชบัญญัติปี ๒๕๒๗ ซึ่งมีพระราชกำหนด แก้มาแล้ว ๓ ฉบับ

พระราชกำหนดฉบับนี้มีได้แก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดภาษีสรรพสามิต ๗ เพียงยกเลิก พิกัดท้ายพระราชบัญญัติตอนที่ ๙ เท่านั้น แต่ยังเพิ่มประเภทของกิจการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตมาอีก ๕ ตอน (ตอนที่ ๙ ถึง ๑๓) และยังให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีที่จะเพิ่มรายการกิจการอื่นๆ ลง ภายในหัวข้ออื่นๆ ในแต่ละตอนด้วย

จึงน่าพิจารณาถึงความถูกต้องชอบธรรมว่า ๑) การมีพระราชกำหนดมาเปลี่ยนและ เพิ่มอัตราและฐานภาษีของกิจการบางอย่าง และ ๒) การให้รัฐมนตรีคนเดียวมีอำนาจชี้ตาย ซึ่งเป็นธุรกิจ หรือกิจการต่างๆ ได้อย่างมหาศาลนั้นถูกต้องหรือไม่ มีการพิจารณาหรือไม่ว่า การลงทุนและการประกอบ กิจการจำนวนมากที่ไม่เคยต้องเสียภาษีมาก่อนกลับต้องมาเสียภาษีสูงถึงร้อยละห้าสิบ นั้นจะอยู่ได้หรือไม่ และถ้ารัฐมนตรีมีส่วนได้เสียกับกิจการเหล่านี้จะเป็นธรรมแก่ผู้อื่นหรือไม่

ส่วนการตราพระราชกำหนดฉบับนี้โดยอ้างว่าภาษีเหล่านี้มีผลกระทบต่อความมั่นคง ทางเศรษฐกิจของประเทศ จะได้อภิปรายในตอนที่เกี่ยวข้องกับข้อพิจารณาประเด็นหลักต่อไป

๕. ความชอบธรรมของการมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง การให้รัฐมนตรี มีอำนาจประกาศเรียกเก็บภาษีจากกิจการอื่นๆ เพิ่มขึ้น ประกาศอัตราภาษีภายในพิกัด และประกาศ

ลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิตตลอดจนออกกฎกระทรวงได้อย่างกว้างขวางนั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมแล้วจะเห็นได้ว่า

๑) รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องต่างๆ ได้รวมทั้งการกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติ (มาตรา ๕)

๒) รัฐมนตรี โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้สินค้านำเข้าที่รับยกเว้นภาษีอากรอยู่แล้ว กลับมาเป็นสินค้าที่ต้องเสียภาษีก็ได้ (มาตรา ๕๕)

๓) รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกเก็บภาษีจากกิจการอื่นๆ ที่จำแนกไว้ในพิกัดอัตราภาษีท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมได้ทั้ง ๑๒ ตอน (ดูข้างต้น)

๔) “รัฐมนตรี โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศลดอัตรา หรือยกเว้นภาษีสำหรับสินค้าหรือบริการใดๆ ได้ ทั้งนี้จะกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้” (มาตรา ๑๐๓ วรรคหนึ่ง) ส่วนวรรคสองขยายรวมถึงการยกเลิกหรือแก้ไขการลดอัตรา หรือยกเว้นภาษีตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขโดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จะเห็นได้ว่ากฎหมายภาษีสรรพสามิต และกฎหมายพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตให้อำนาจรัฐมนตรี ประกาศเรียกเก็บภาษีจากสินค้าและกิจการได้ ๑๒ ประเภท (ตอน) ประกาศกำหนดอัตราภาษีภายในพิกัด ประกาศลด หรือยกเว้นภาษี หรือยกเลิก หรือแก้ไข (สิ่งที่ประกาศลดอัตราหรือยกเว้นภาษีไปแล้ว) เมื่อใดก็ได้

ถ้าเป็นเช่นนี้รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก็จะมีอำนาจหน้าที่มากกว่ารัฐสภาในการตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหลายส่วน เพราะรัฐมนตรีเพียงแต่ออกประกาศเท่านั้น

อำนาจที่กฎหมายมอบให้รัฐมนตรีจึงขัดต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดให้การตรากฎหมายเป็นหน้าที่ของรัฐสภา โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากรจะต้องให้สภาผู้แทนมีบทบาทสูง ตามหลักการตรากฎหมายโดยความยินยอมของประชาชนโดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทนของปวงชน

อนึ่ง การมอบหมายให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตอย่างกว้างที่สุดนี้ ไม่น่าจะถูกตั้ง แม้แต่จะพิจารณาจากแง่ความสะดวกรวดเร็วในทางปฏิบัติ เช่น รัฐมนตรีก็ควรจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจเพิ่มลดอัตราภาษีได้ร้อยละห้า หรือสิบ ไม่ใช่การวางพิกัดไว้ร้อยละห้าสิบ แต่รัฐมนตรีอาจยกเว้นไม่เก็บ หรือเก็บในอัตราใดก็ได้ ทั้งกฎหมายพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตนี้ก็ น่าจะบกร่องที่มีได้กำหนดพิสัย (Range) ว่าสินค้าและกิจการหนึ่งๆ ควรเสียภาษีในอัตราอย่างต่ำอย่างสูงเท่าใด เช่น ร้อยละห้าถึงยี่สิบ แต่กฎหมายพิกัดอัตราระบุเพียงอัตราเดียว นับเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหาร

มากเกินไปจนเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนและการแข่งขันอย่างเสรี เพราะในการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการใดๆ การได้เปรียบเสียเปรียบทางการเสียภาษีอากร แม้เพียงร้อยละหนึ่งถึงห้า ก็อาจหมายถึงความอยู่รอดหรือความพินาศของกิจการได้

๖. วินัย ประเพณี และมารยาททางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย นักการเมืองไม่จำเป็นต้องเรียกร้องหาความถูกต้องตามลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญตามแนวคิดอักษรศาสตร์เท่านั้น เพราะจะไม่มีวันที่จะเขียนกฎหมายใดมาใช้บังคับแก่บุคคลประเภทศรีธนนชัยได้ แต่สังคมประชาธิปไตยอยู่ร่วมกันได้ด้วยความเป็นผู้ดี เป็นสุภาพชน (Gentleman) ที่มีวินัย มีประเพณี และมารยาทเป็นหลักในการดำเนินการทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อความชอบธรรม (Fairness)

กรณีของพระราชกำหนดสองฉบับที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่งนำมาร้องเรียนถึงศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เกิดขึ้นเลย ถ้ารัฐบาลไม่เร่งรัดรีบตราเป็นพระราชกำหนดก่อนการเปิดประชุมรัฐสภาเพียงสัปดาห์เดียว (พระราชกำหนดสองฉบับนี้ตราขึ้นใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ ก่อนวันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖) หากรัฐบาลมีวิญญูณประชาธิปไตย รู้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการเงินเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบกระเทือนมหาชนและเป็นเอกสิทธิ์ (Privilege) ของสภาผู้แทนราษฎรที่จะพิจารณาแทนประชาชนผู้เสียภาษี ก็ชอบที่จะรอให้นำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งจะมีการอภิปรายในรายละเอียดได้ ส่วนการตราพระราชกำหนดแล้วส่งให้สภาลงมติยืนยันนั้น แก้ไขรายละเอียดไม่ได้ การเสียเวลาไปบ้างย่อมคุ้มค่างว่าการเอาเปรียบประชาชน อย่งไรก็ดี รัฐบาลซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรก็อาจจะเร่งเรื่องได้

นอกจากนี้วินัยทางการเมืองยังบงการให้ผู้มีเสียงข้างมากไม่คิดเอาเปรียบฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย และตระหนักว่าภาษีทุกชนิด ผลสุดท้ายประชาชนทุกคนต้องเสียเพื่อจะได้ผลประโยชน์บางอย่างตอบแทน ถ้าประชาชนไม่ยอมรับประโยชน์นั้นจนไม่ยอมเสียภาษีก็ไม่ใช่ความชั่วช้าของรัฐบาล ที่ต้องอนุวัตตามความต้องการของประชาชน

ในการปกครองแบบสหรัฐอเมริกา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเสนอกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรต่อสภาเอง ประธานาธิบดีได้แค่เสนอแนะ ดังนั้นถ้าไม่ผ่านรัฐสภาก็แล้วกันไป แต่ในระบบอังกฤษ พระมหากษัตริย์จะมีพระราชดำรัสเปิดประชุมรัฐสภาว่า รัฐบาลของพระเจ้าอยู่หัวจะเสนอนโยบายและกฎหมายใดบ้าง ถ้าต่อมากฎหมายเกี่ยวกับการเงินของรัฐบาลแพ้เสียงในสภา คณะรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต้องลาออกตามประเพณี เพราะถือว่ารัฐบาลซึ่งมีเสียงข้างมากในรัฐสภาทำงานบกพร่องจนสภาไม่สามารถยอมรับได้

ประเทศประชาธิปไตยทุกประเทศไม่มีประเทศใดออกกฎหมายการเงินโดยพระราชกำหนดโดยประชาชนผู้เสียภาษีไม่รู้ตัว การที่ประเทศไทยมีประเพณีตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและการเงินตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ ได้ ก็จะจำกัดเฉพาะการกำหนดอัตราภาษีอากรหรือพิกัดอัตราภาษีศุลกากร หรืออัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา หรืออัตราดอกเบี้ยเท่านั้น เพราะเงินเป็นสิ่งที่เคลื่อนไหวได้เร็ว ส่วนอัตราภาษีสินค้าก็จะใช้กับสินค้าที่มีการเคลื่อนไหวเร็ว ขนย้าย หลบหลีก กักตุนได้ง่าย เช่น น้ำมันเชื้อเพลิงเท่านั้น ไม่ใช่จะแอบอ้างว่ากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรและการเงินทุกฉบับจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดเสมอไป

การซึ่งตราพระราชกำหนดก่อนเปิดสภาเพียง ๗ วัน จึงเป็นการกระทำที่มหาชนสงสัยว่าจะมีเงื่อนไข ซ่อนเร้นบางประการ โดยเฉพาะการแปรสัญญาสัมปทานธุรกิจโทรคมนาคม การแปรรูปขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย จนเกิดการประท้วงและทักรั่วกันอย่างกว้างขวาง

**๗. การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ตัดสิทธิที่จะร้องคัดค้านบทบัญญัติในมาตราต่างๆ ของพระราชกำหนดและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะเงื่อนไขที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งเท่านั้น คือการตราพระราชกำหนดจะทำได้เมื่อ (๑) รักษาความปลอดภัยของประเทศ (๒) ความปลอดภัยของสาธารณะ (๓) ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ (๔) ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจจะไปวินิจฉัยว่ามีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ อันเป็นสิทธิของคณะรัฐมนตรีจะวินิจฉัย แต่รัฐธรรมนูญก็ยังให้สิทธิที่จะมีการเรียกร้องว่าบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นจะใช้บังคับมิได้ โดยผู้มีสิทธิร้องหลายประเภทอาจร้องเรียนมายังศาลรัฐธรรมนูญได้ เช่น การแปรสัญญาสัมปทานตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๒) หรือไม่ หรือสนามกอล์ฟเป็นการประกอบการที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่

**ประเด็นหลักที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยตามคำร้องได้แก่**

๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๒. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

### ข้อพิจารณาในประเด็นหลัก

โดยที่พระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้เกี่ยวเนื่องกัน จึงขอพิจารณาส่วนที่เหมือนกันก่อน คือ ได้ตราขึ้นตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

จะเห็นได้ว่า แม้มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จะระบุเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ แต่ที่จะมาเกี่ยวข้องกับพระราชกำหนดทั้งสองนี้ มีประการเดียว คือ การรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้รับฟังคำชี้แจงของกลุ่ม คำชี้แจงของกระทรวงการคลัง คำชี้แจงของผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานต่างๆ โดยตรง และจากการสดับตรับฟังจากความเห็นเชิงวิชาการจากภายนอก เช่น ของอาจารย์หลายมหาวิทยาลัย และสมาคมอาชีพ เช่น สมาคมกอล์ฟ และท้ายที่สุดได้รับฟังความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นองค์กรที่เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอันสำคัญตามรัฐธรรมนูญแล้ว ทุกคน ทุกองค์กรต่างมีความเห็นที่ไม่กระทบกระเทือนความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศชาติ นอกจากคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้เสนอร่างพระราชกำหนดซึ่งอ้างว่าเศรษฐกิจของประเทศชาติยังอยู่ในขั้นฟื้นตัว ยังไม่มั่นคง การตราพระราชกำหนดจะทำให้ระบบเศรษฐกิจมั่นคงขึ้นเมื่อมีการแก้ไขเรื่องเกี่ยวกับโทรคมนาคม (แม้รายได้จะเท่าเดิม) และการเพิ่มฐานภาษีจากกิจการหลายประเภทจะทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น

ในข้อชี้แจง ๒ เรื่องหลังนี้ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยมีเหตุผลว่า ในเมื่อรายได้อันเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีจากกิจการโทรคมนาคมเท่าเดิม ภาษีสนามกอล์ฟก็เก็บเท่าเดิม ส่วนภาษีจากกิจการบางอย่างเพิ่มขึ้นเพียงประมาณหมื่นล้านบาทจากรายได้ของรัฐเกือบหนึ่งล้านล้านบาท จึงไม่น่ากระทบกระเทือนความมั่นคงทางเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศได้ อนึ่ง รัฐบาลเองได้ทยอยประกาศต่อเนื่องกันมาตั้งแต่ก่อนขึ้นปีใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๖ ว่า เศรษฐกิจของประเทศเติบโตก้าวหน้าขึ้นทุกที จากที่ประกาศคาดคะเนว่าจะเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑.๕ ต่อปี ก็เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนถึงร้อยละ ๖ ต่อปี

นอกจากนี้คำว่า “ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ” ไม่มีคำนิยามทางเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ เพราะเป็นถ้อยคำสัมพัทธ์เป็นแนวคิดเชิงอัตวิสัยที่แต่ละคนต่างคิดและอธิบายได้ว่ามั่นคงหรือไม่เพียงใด ดังในอดีตรัฐบาลไทยก็ยื่นหยัดอยู่ตลอดตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ ว่า สถานะเศรษฐกิจของประเทศไทยมั่นคงดี จนกระทั่งถึงปลายปีจึงยอมรับว่าไม่มั่นคงเป็นกรณีลูกโป่งแตก ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าคำอธิบายของรัฐบาลนั้นจะออกมาในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อสิ่งที่รัฐบาลอยากทำเสมอ

อย่างไรก็ดี ในกรณีนี้เป็นที่แน่ชัดว่าสถานะเศรษฐกิจของประเทศได้ดีขึ้นมาโดยลำดับ โดยปี ๒๕๕๕ ดีกว่าปี ๒๕๕๔ และปี ๒๕๕๖ จะดีกว่าปี ๒๕๕๕ และในปีต่อๆ ไปก็จะดีขึ้นอีก ภายในปี ๒๕๕๗ รัฐบาลก็จะมียบประมาณแบบสมดุลทั้งการชำระหนี้สาธารณะก็จะทำได้ก่อนกำหนดจนคิดว่า

จะได้คะแนนนิยมล้นหลามสามารถครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคเดียวไปได้อีก ๒๐ ปี การโต้แย้งว่าเศรษฐกิจไม่มั่นคงในช่วงนี้ จึงรับฟังไม่ได้ และถึงอย่างไรก็ไม่อยู่เหนือความสำคัญของการตรากฎหมายโดยผ่านกระบวนการทางรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดเก็บภาษี ซึ่งเป็นการล่วงล้ำพหุสิทธิออกจากกระเปาะของประชาชนยิ่งต้องได้รับความยินยอมพร้อมใจของประชาชนเป็นพิเศษ

### ส่วนกรณีแตกต่างกันของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้

๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์ทรัพย์ล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๕๖ นั้น มีจุดที่น่าพิจารณาคำคัญ ๓ จุด คือ

๑) การเพิ่มกิจการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตขึ้นอีก ๔ ประเภท รวมหลายรายการโดยไม่ตราเป็นพระราชบัญญัติผ่านกระบวนการทางรัฐสภา เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญหลายมาตราดังกล่าวข้างต้น

๒) การบัญญัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสัมปทานโทรคมนาคมมาเป็นการเสียภาษีสรรพสามิตนั้นมิได้มีผู้ไม่เห็นด้วยมากมายโดยเฉพาะสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นองค์กรเชี่ยวชาญตามรัฐธรรมนูญที่พิจารณาเรื่องนี้โดยละเอียดมาตั้งแต่ต้นปี ๒๕๕๕ มีความเห็นว่า “รัฐบาลควรทบทวนพระราชกำหนด เพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม ...” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ขอให้รัฐบาลเลิกผลักดันพระราชกำหนดฉบับนี้

๓) การเปลี่ยนแปลงสัมปทานโทรคมนาคมเป็นภาษีสรรพสามิตที่มีผู้ชี้แจงว่าอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๒) ได้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้พิจารณาประเด็นนี้นอกจากจะมีผู้ร้องมา

๒. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๕๖ นั้น

แม้ในตัวพระราชกำหนดเองก็ได้ขอแก้ไขแต่คำนิยามเรื่อง “บริการ” และ “สถานบริการ” เท่านั้น แต่มีผลให้รัฐบาลสามารถเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตได้จากกิจการหลายประเภท จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดแทนการตราพระราชบัญญัติ คือ ไม่ผ่านกระบวนการทางรัฐสภาย่อมเป็นการไม่ถูกต้อง เพราะเป็นการแก้ไขฐานภาษีจากสินค้าไม่กี่ประเภท ซึ่งไม่น่าจะมีผลกระทบกระเทือนความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด แม้จะกระทบกระเทือนรายได้ของรัฐในวงเงินประมาณหนึ่งหมื่นล้านบาทต่อปี ก็เป็นเพียงการอธิบายฝ่ายเดียวของรัฐบาล เพราะในทางตรงกันข้ามการไม่เก็บภาษีหรือลดภาษีจากการประกอบกิจการบางอย่างอาจเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจและการหมุนเวียนของเงินตราให้ดีขึ้นด้วยซ้ำไป ซึ่งรัฐบาลก็เลือกใช้กลไกนี้อยู่เสมอ ดังเช่นในพระราชกำหนดนี้ ก็ยกเว้นการเก็บภาษีสลากกินแบ่งเป็นต้น

**คำวินิจฉัย**

จากการพิจารณาประเด็นทั่วไปในเบื้องต้นและประเด็นหลักในชั้นสุดท้ายโดยละเอียดแล้ว เห็นว่า

๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในข้อที่ว่าไม่ได้มีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจนกระทั่งจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดแต่อย่างใด

๒. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ก็ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในข้อที่ว่าไม่ได้มีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจนถึงขั้นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนดแต่ประการใด อนึ่งในการพิจารณาตัวพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่แก้ไขเพิ่มเติม กลับพบว่า กฎหมายสรรพสามิตนี้จะต้องปรับปรุง แก้ไขใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการคลังสาธารณะ และหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหลายประการ

จากข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดสองฉบับนี้ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงไม่มีผลบังคับมาแต่ต้นตามมาตรา ๒๑๕ วรรคสาม

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ