



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๖

วันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๓ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๑. ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปได้ว่า คณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยมีเหตุผลดังนี้

ตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาล และอำนาจตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ นั้น ย่อมต้องถือว่า องค์การที่มีความชอบธรรมสูงที่สุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง ด้วยเหตุนี้ การตัดสินใจตรากฎหมาย ซึ่งหมายถึง การตัดสินใจว่าจะกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับในรัฐหรือไม่ และกฎเกณฑ์ดังกล่าวควรจะมีเนื้อหาอย่างไร จึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับการมอบอำนาจจากรัฐสภาหรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะซึ่งได้แก่ กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น และเพื่อไม่ให้องค์กรฝ่ายบริหารดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับโดยไม่เคารพหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ จึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดว่า จะกระทำได้อีกเฉพาะแต่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง คือ

- ก. เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ
- ข. เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ
- ค. เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ
- ง. เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตรากษัตริย์สรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวมาหรือไม่ หากพิจารณาเหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่าคณะรัฐมนตรีเห็นว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดประเภทการประกอบกิจการด้านบริการโดยพิกัดอัตรากษัตริย์สรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารจัดการคลังของรัฐในส่วนรายได้

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และโดยเหตุที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง อันเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบและเป็นเหตุที่คณะรัฐมนตรียกขึ้นกล่าวอ้างนั้นมีความหมายอย่างไร ในการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง นั้น นอกจากจะวิเคราะห์ความหมายสามัญของถ้อยคำดังกล่าวแล้ว จะต้องวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ บริบทแวดล้อมถ้อยคำ ตลอดจนผลที่จะตามมาจากการตีความถ้อยคำดังกล่าวด้วย การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัตินั้น เห็นได้ว่า จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือมีภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองปรากฏอยู่เบื้องหน้าจนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด สภาพแห่งความวิกฤติของปัญหาอาจจะเป็นเรื่องของความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หากสภาพวิกฤตินั้นเป็นเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็หมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสถานะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมากจนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาหรือแม้แต่จะบรรเทาปัญหาได้ เป็นต้น

สำหรับในกรณีของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงิน การคลังอย่างรุนแรงหรือจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้อง หรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่

ส่วนการที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจกระทำการใด ๆ ในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจซึ่งมีลักษณะเป็นการคาดคะเนว่า จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นหรือจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั่วไปทางเศรษฐกิจซึ่งดำรงอยู่ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ จะถือว่าเป็นการกระทำ

“เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ไม่ได้ หากขยายกว้างออกไปถึงการกระทำใดๆ ของรัฐบาลในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแล้ว ย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และเท่ากับว่า คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตรากฎหมายได้เองในรูปของพระราชกำหนด และให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับได้ก่อนโดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา การตีความในลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างมากจนทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นอันไร้ความหมายลง และจะเป็นการถ่วงดุลให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จในที่สุด

ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังที่กล่าวมาหรือไม่ หากพิจารณาเหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว จะพบว่า คณะรัฐมนตรีเห็นว่า การที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิตซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ดังจะได้แสดงเหตุผลประกอบข้อเท็จจริงต่อไปอีกนั้น เมื่อพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรง จึงเป็นการตราพระราชกำหนดโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้บรรลुวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญ นั้น ดำรงอยู่หรือไม่ พิจารณาเนื้อหาของพระราชกำหนดดังกล่าวประกอบข้อเท็จจริงต่างๆ แล้ว เห็นว่า การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของ

พระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตามความหมายของ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการตราพระราชกำหนดไม่มีอยู่ การดำเนินการตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นใช้บังคับมีลักษณะเป็นการผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นจริงตามธรรมดาซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ดังจะเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชกำหนดที่กล่าวว่า การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการบริหารด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นั้น ไม่ได้มีความในตอนที่บ่งชี้ว่า การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะบั่นทอนสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งจำเป็นต้องใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจ กล่าวคือ สภาพวิกฤติในทางเศรษฐกิจหรือแม้แต่นโยบายที่จะทำให้เศรษฐกิจเกิดภาวะวิกฤติขึ้นไม่ปรากฏอยู่เลย การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจึงเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญยิ่งกว่านั้น หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ก่อนที่จะได้ดำเนินการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ได้มีบุคคลและองค์กรต่างๆ ออกมาคัดค้านการดำเนินการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมก็ย่อมจะเห็นได้ว่า หากคณะรัฐมนตรีจะได้ดำเนินการให้มีการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ กรณีนี้ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศยิ่งกว่า และยังจะเป็นการซำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย เพราะหากคณะรัฐมนตรีเสนอกฎหมายดังกล่าวในรูปของร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ประเด็นต่างๆ ในกฎหมายจะกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่บุคคลหลายฝ่ายทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภาได้แสดงความคิดเห็นอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ ก่อนที่รัฐสภาจะได้ตัดสินใจตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับต่อไป

กรณีหากมีการกำหนดและมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งในส่วนที่เป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงกิจการด้านบริการ โดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ รวมถึงบริการอื่นๆ ที่ตราไว้แล้ว นั้น จะเห็นได้ว่า ข้อพิจารณาก็คือ การรักษาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวจะต้องมีผลในสองด้าน ในด้านหนึ่งการกำหนดจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะมีผลในทางด้านบวก คือ ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือในทางด้านลบ คือ ถ้าหากไม่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็จะกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการตรา

ประกอบข้อกฎหมายทั้งหมดแล้วเห็นว่า ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว กล่าวคือ แม้รายได้รัฐจะเพิ่มขึ้น แต่การเพิ่มขึ้นนั้นก็มิได้หมายความว่า หากไม่เพิ่มขึ้นแล้วจะทำให้เศรษฐกิจของชาติเกิดสูญเสีย ล่มสลาย หรือกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่จำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดออกอย่างจำเป็นและฉุกเฉิน แม้ในทางลบหากไม่มีพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในทางเศรษฐกิจได้ กล่าวคือ ในแง่ของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้นเป็นกิจการซึ่งจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้รัฐอยู่แล้ว การกำหนดจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นก็เป็นเรื่องที่ทำให้กิจการดังกล่าวจำเป็นจะต้องจ่ายภาษีเพิ่มตามที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับ แต่ถึงไม่มีการจ่าย กิจการดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจจนถึงขั้นที่อาจทำให้สูญเสียความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ ประการสำคัญโดยลักษณะของภาษีสรรพสามิตเองเป็นภาษีซึ่งจัดเก็บเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้น การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่เป็นรายได้ จึงน่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีที่ประเทศมีวิกฤติด้านรายได้ถึงขั้นร้ายแรง เช่น มีรายได้รั่วไหลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งกรณีดังกล่าวมิได้มีปัญหาร้ายแรงด้านรายได้แต่ประการใด และรัฐบาลมีการเข้าถึงความมั่นคงด้านการคลังของประเทศมาโดยตลอด แม้กระทั่งการจัดเก็บภาษีก็สามารถจัดเก็บได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดด้วย

กล่าวเฉพาะกิจการในตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐในกรณีกิจการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน การให้สัมปทานของบุคคลภายในรัฐบาลทั้ง พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายพรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช รองนายกรัฐมนตรี นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และนาวาอากาศตรี ศิธา ทิวารี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ต่างได้ยืนยันในต่างกรรมต่างวาระกันว่า กรณีกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวเสมือนกับการจ่ายเท่าเดิม แต่แบ่งจ่ายสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิต และส่วนหนึ่งเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นคู่สัญญาสัมปทาน จะเห็นได้ว่า คำอธิบายเหตุผลและข้อชี้แจงดังกล่าวนี้ ไม่มีเหตุผลที่ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของรายได้ ซึ่งกิจการโทรคมนาคมจะต้องส่งให้รัฐตามสัญญาที่ทำไว้กับรัฐ ซึ่งหากจะอ้างการเปิดเสรีโทรคมนาคมก็ยังมีเงื่อนไขเวลาอีกหลายปี จึงมีผลใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจึงไม่สามารถอ้างเหตุผลการตราพระราชกำหนดว่า เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขั้นจะเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ในอดีตการแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยการตราเป็นพระราชกำหนดเคยมีการดำเนินการสามครั้ง คือ พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๙ และ พ.ศ. ๒๕๓๓ แต่มีเหตุผลและความจำเป็นแตกต่างจากการตราเป็นพระราชกำหนดในครั้งนี้อย่างมาก กล่าวคือ ทั้งสามกรณีเป็นเรื่องของการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ก๊าซธรรมชาติสำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิง และก๊าซธรรมชาติเหลว ซึ่งเป็นสินค้าใหม่ในขณะนั้น ซึ่งโดยลักษณะสินค้ามีความจำเป็นต้องกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตโดยทันทีฉบับหนึ่ง เป็นเรื่องของภาษีน้ำมันซึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงอัตราภาษีให้สอดคล้องกับการดำเนินการลอยตัวราคาน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันโดยทันทีฉบับหนึ่ง และเป็นเรื่องการป้องกันและการนำน้ำมันไปใช้ผิดประเภทอีกฉบับหนึ่ง จึงต้องตราเป็นพระราชกำหนด เพื่อให้โครงสร้างการใช้พลังงานเป็นไปอย่างถูกต้อง นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขโดยตราเป็นพระราชบัญญัติอีกสองครั้ง คือ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ เหตุผลและสาระในการแก้ไข ฉบับหนึ่งเป็นการแก้ไขชื่อเรียกหน่วยการจัดเก็บภาษีก๊าซปิโตรเลียม (แอล.พี.จี.) และก๊าซที่คล้ายกันจากหน่วย “ลิตร” เป็น “กิโลกรัม” และอีกฉบับหนึ่งเป็นการปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่แก้ไขใน พ.ศ. ๒๕๓๔ เมื่อพิจารณาการดำเนินการที่ผ่านมาจะมีเหตุผลความจำเป็นในการตราเป็นพระราชกำหนดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจชัดเจนมากกว่าการตราเป็นพระราชกำหนดสองฉบับนี้ อย่างไรก็ตามการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกำหนดเพราะหากไม่มีการประกาศโดยทันทีแล้ว เมื่อทอดระยะเวลาประกาศออกไปอาจทำให้มีการกักตุนสินค้าเกิดการเก็งกำไรจนกระทั่งอาจจะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังเช่น กรณีของเชื้อเพลิง ก๊าซน้ำมัน ดังกล่าวมาข้างต้น นั้น ในกรณีของพระราชกำหนดฉบับนี้ มิได้มีลักษณะของสินค้าที่สามารถจะกักตุนได้ ไม่ว่าจะเป็นกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการสนามกอล์ฟที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการโทรคมนาคม กิจการที่ได้รับอนุญาตสัมปทานจากรัฐ เมื่อไม่เป็นสินค้าที่สามารถกักตุนได้ จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราโดยอ้างเหตุความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้ หรือหากจะตราในรูปของกฎหมายลักษณะอื่น เช่น พระราชบัญญัติ แม้จะมีการทอดระยะเวลาออกไป สินค้าหรือบริการดังกล่าวก็ไม่สามารถกักตุนได้โดยลักษณะของสินค้านั้นเอง

การดำเนินการตราพระราชกำหนดในกรณีนี้ของคณะรัฐมนตรี นอกจากจะเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังขัดต่อหลักการพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวเป็นหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรที่จะต้องธำรงรักษาไว้

ด้วยเหตุผลทั้งหมดดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๓ คน จึงมีความเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และมีผลให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเช่นเดียวกัน สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยชี้ขาดให้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่นั้นต่อไป

๒. ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๓ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญให้โอกาสสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวยื่นคำร้องเพิ่มเติมและให้โอกาสคณะรัฐมนตรีจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลในการเสนอพระราชกำหนดทั้งสองฉบับและชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๓. นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ส่งบันทึกคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรี เรื่อง พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต พร้อมเอกสารประกอบสรุปได้ว่า

๓.๑ กระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นเรื่องด่วน เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องนี้ในวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖ แล้วมีมติรับหลักการ แต่จากการสอบถามอธิบดีกรมสรรพสามิตและคณะ ที่มาชี้แจงต่อที่ประชุม ฯ คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า เรื่องนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ



มาตรา ๒๑๘ จึงสมควรตราเป็นพระราชกำหนดมากกว่าตราเป็นพระราชบัญญัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอมา จากนั้นได้ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปปรับปรุงถ้อยคำและแก้ไขลักษณะวิธีการร่างในบางประเด็นเสียใหม่ แล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๓.๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเสนอความเห็นกลับมายังคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๖ สรุปได้ว่า

๓.๒.๑ การตราพระราชกำหนดครั้งนี้ไม่อาจจะตราเพียงฉบับเดียวตามที่กระทรวงการคลังเสนอ เพราะกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตกำหนดแต่เพียงพิกัด ส่วนข้อที่ว่าผู้ใดเป็นผู้ต้องชำระภาษี ชำระแก่ใคร เมื่อใด เป็นเรื่องที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายอีกฉบับที่ต่อเนื่องกัน คือพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงต้องปรับปรุงแก้ไขควบคู่กันไปให้สอดคล้องกันทั้งสองฉบับเพราะบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตจะเปลี่ยนแปลงไป จึงเห็นควรให้ตราเป็นพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ

๓.๒.๒ ตามที่คณะรัฐมนตรีเคยตั้งข้อสังเกตเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๖ ว่าการแบ่งหมวดหมู่ในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตแต่เดิมมาก่อให้เกิดความเคลือบคลุมในการบังคับใช้ เพราะแบ่งประเภทสิ่งที่จะใช้เป็นฐานเรียกเก็บภาษีเป็นตอนๆ ลักลั่นกันและไม่ตรงต่อความเป็นจริง กล่าวคือ ตอนที่ ๑ - ๕ ในแต่ละตอนจะกล่าวถึงสินค้า บริการ หรือกิจการ แต่ตอนสุดท้าย คือ ตอนที่ ๕ กลับว่าด้วยสถานบริการซึ่งเป็นเรื่องของสถานที่ ทำให้เห็นได้ว่าไม่เข้าชุดกัน การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสถานบริการ จึงมักเกิดปัญหาโต้แย้งคัดค้านอยู่เสมอในข้อกฎหมาย โดยเฉพาะในแง่ความสมเหตุสมผลในการจัดเก็บ จึงเห็นควรแก้ไขจากที่เคยระบุประเภทว่า “สถานบริการ” เป็นการระบุประเภทของ “บริการ”

๓.๒.๓ ปรับปรุงแก้ไขเรื่องอื่นๆ เช่น บทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการ นอกจากนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังได้เสนอร่างพระราชกำหนดทั้งสองแบบเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาว่า จะตราโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ หรือมาตรา ๒๒๐

๓.๓ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๖ แล้ว เห็นว่าการตราพระราชกำหนดในกรณีนี้ เป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อตอบสนองต่อกลไกการบริหารรายได้ภาครัฐ เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดแข่งขันเสรีกิจการโทรคมนาคม และการขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภค บริการบางประเภทที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพและบริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน

อันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ คณะรัฐมนตรีจึงลงมติเห็นชอบร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. .... สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชกำหนดทั้งสองฉบับอีกครั้งแล้วจึงนำขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งได้ลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานกลับคืนมาเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๖ และได้ นำพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ สำหรับเหตุผล ตามที่ปรากฏท้ายพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมีดังนี้

ฉบับที่หนึ่ง (พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนด ฉบับนี้ คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการ ประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหาร ด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มี ความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภท บริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณี จุกเงินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของ ประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ฉบับที่สอง (ภาษีสรรพสามิต) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบ กิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนด สถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วย ภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติม บทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีจุกเงินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจจะ หลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

การพิจารณาว่าพระราชกำหนดที่ตราขึ้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคง ในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ นั้น คณะรัฐมนตรี เห็นว่า ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากการที่ประเทศมีกฎเกณฑ์ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การเกษตร การอุตสาหกรรม

การท่องเที่ยว การพาณิชย์ การคมนาคม การพลังงาน และอื่นๆ ที่ทันสมัย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ และมีการบังคับการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจังและเสมอภาค ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้รัฐมีรายได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม ในยามที่รัฐจำเป็นต้องจัดหารายได้เพิ่มเติมประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดรายจ่าย ในยามที่รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายสูงและไม่จำเป็นประการหนึ่ง ช่วยให้รัฐรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังในยามที่รัฐจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ชาวต่างชาติ นักลงทุนและเจ้าหน้าที่ประการหนึ่ง หรือช่วยให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกต่างๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ในยามที่รัฐประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือชะลอตัวถึงขั้นวิกฤติอีกประการหนึ่ง

๓.๓.๑ “ภาษีสรรพสามิต” เป็นภาษีที่เรียกเก็บเป็นการเฉพาะ จากสินค้าและบริการ ชนิดใดชนิดหนึ่ง ซึ่งมีเหตุผลสมควรที่จะต้องรับภาระภาษีเพิ่มเติมจากการจัดเก็บภาษีจากการขายสินค้าและให้บริการทั่วไป เช่น สินค้าและบริการที่บริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี สินค้าและบริการที่มีลักษณะเกินความจำเป็นในการดำรงชีพ สินค้าและบริการที่ได้รับผลประโยชน์เป็นพิเศษจากกิจการของรัฐบางประการ หรือสินค้าและบริการที่รัฐบาลมีนโยบายกำหนดให้จัดเก็บในรูปของภาษีสรรพสามิตเป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น

๓.๓.๒ ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายสองฉบับคือ

(๑) พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการบริหารการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต เช่น กำหนดผู้มีหน้าที่เสียภาษี ความรับผิดชอบ ในอันจะต้องเสียภาษี ฐานภาษี การลดอัตราและยกเว้นภาษี การยื่นแบบรายการภาษีและชำระภาษี การจดทะเบียน การจัดทำบัญชีและงบเดือนต่างๆ และสภาพบังคับทั้งทางแพ่งและทางอาญา เป็นต้น

(๒) พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะสินค้าและบริการ และอัตราภาษีสรรพสามิต โดยกำหนดลักษณะสินค้าและบริการที่จะต้องเสียภาษีสรรพสามิต แบ่งออกเป็นตอนๆ ดังนี้

(๒.๑) สินค้ากำหนดไว้ตั้งแต่ตอนที่ ๑ ถึงตอนที่ ๘ คือ

ตอนที่ ๑ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ได้กำหนดลักษณะสินค้าน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน และกำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๑๒ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๑.๐๑ ถึง ๐๑.๑๑ และ ๐๑.๕๐ ซึ่งพิกัดประเภทที่ ๐๑.๕๐ นี้เป็นพิกัดอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กำหนดไว้ ๓ ประเภท คือ น้ำมันเตา ผลิตภัณฑ์ที่เป็นของผสมปิโตรเมอซึ่งใช้เป็นเชื้อเพลิง สารละลายประเภทไฮโดรคาร์บอน

ตอนที่ ๒ เครื่องดื่ม ได้กำหนดลักษณะสินค้าเครื่องดื่ม และกำหนดพิกัต้อัตรภาษีไว้ ๔ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๒.๐๑ ถึง ๐๒.๐๓ และ ๐๒.๕๐

ตอนที่ ๓ เครื่องไฟฟ้า ได้กำหนดลักษณะสินค้าเครื่องไฟฟ้า และกำหนดพิกัต้อัตรภาษีไว้ ๓ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๓.๐๑ ถึง ๐๓.๐๒ และ ๐๓.๕๐

ตอนที่ ๔ แก้วและเครื่องแก้ว ได้กำหนดลักษณะสินค้าแก้วและเครื่องแก้ว และกำหนดพิกัต้อัตรภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๔.๐๑ และ ๐๔.๕๐

ตอนที่ ๕ รถยนต์ ได้กำหนดลักษณะสินค้านั่งรถยนต์ และกำหนดพิกัต้อัตรภาษีไว้ ๓ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๕.๐๑ ถึง ๐๕.๐๒ และ ๐๕.๕๐ ซึ่งพิกัดประเภทที่ ๐๕.๕๐ นี้เป็นพิกัดอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กำหนดไว้ ๑ ประเภท คือ รถยนต์กระบะที่มีน้ำหนักรวมน้ำหนักบรรทุกไม่เกิน ๔,๐๐๐ กิโลกรัม

ตอนที่ ๖ เรือ ได้กำหนดลักษณะสินค้าเรือ และกำหนดพิกัต้อัตรภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๖.๐๑ และ ๐๖.๕๐

ตอนที่ ๗ ผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอาง ได้กำหนดลักษณะสินค้าผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอาง และกำหนดพิกัต้อัตรภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๗.๐๑ และ ๐๗.๕๐

ตอนที่ ๘ สินค้าอื่นๆ ได้กำหนดพิกัต้อัตรภาษีไว้ ๑ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๘.๕๐ สินค้าอื่นๆ นอกจากตอนที่ ๑ ถึงตอนที่ ๗ ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ปัจจุบันได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดสินค้าอื่นๆ ให้เป็นสินค้าตามพิกัดประเภทนี้แล้วจำนวน ๕ ประเภท คือ พรหมและสิ่งทอปูพื้นอื่นๆ รถจักรยานยนต์ หินอ่อนและหินแกรนิต แบทเตอร์และสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซนประเภทอนุพันธ์ชนิดฮาโลเจนเต็ดของไฮโดรคาร์บอน

(๒.๒) บริการ กำหนดไว้ ๑ ตอน คือ

ตอนที่ ๕ สถานบริการ ได้กำหนดลักษณะสถานบริการไว้ ดังนี้

“สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการบันเทิงหรือห้อยใจต่างๆ เพื่อหารายได้เป็นธุรกิจ เช่น สถานมหรสพที่ฉายภาพยนตร์ สนามแข่งม้า ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค สถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด เป็นต้น ตอนที่ ๕ ได้กำหนดพิกัต้อัตรภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๕.๑๐ สนามแข่งม้า และ ๐๕.๕๐ อื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กำหนดสถานบริการตามพิกัดประเภทนี้ไว้ ๑ ประเภท คือ สนามกอล์ฟ

## ๓.๓.๓ สภาพปัญหา

(๑) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ตามพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นการจัดเก็บภาษีจากสินค้าและบริการ โดยแบ่งการจัดเก็บสินค้าออกเป็น ๘ ตอน แต่จัดเก็บจากบริการเพียงตอนเดียว คือ สถานบริการ และเป็นการจัดเก็บภาษีจากสถานที่ มิได้กำหนดการจัดเก็บภาษีจากบริการ จึงไม่สะท้อนการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่ประสงค์จะเก็บจากบริการ ประกอบกับการกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าได้กำหนดไว้เป็นหมวดหมู่อย่างเป็นระบบ จึงสมควรแก้ไขการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการให้เป็นหมวดหมู่อย่างเป็นระบบเช่นเดียวกัน

(๒) ปัจจุบัน การจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟ ได้จัดเก็บในพิกัดอัตราภาษีประเภทที่ ๐๕.๕๐ ซึ่งเป็นพิกัดสถานบริการประเภทอื่นๆ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนด ปัจจุบันมีปัญหาโต้แย้งเรื่องความชัดเจนของเหตุผลในการกำหนดสถานบริการประเภทนี้ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง

(๓) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีแผนงานจะออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่อง (ล็อตโต้) ซึ่งกระทรวงการคลัง มีนโยบายที่จะเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการประเภทนี้ จึงจำเป็นต้องเร่งออกกฎหมายเพื่อรองรับ

(๔) บริการโทรคมนาคมปัจจุบันเป็นกิจการที่ต้องได้รับอนุญาตและจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้องค์กรของรัฐ คือ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ปัจจุบันเป็น บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กำลังจะเปลี่ยนเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)) ทั้งนี้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีนโยบายให้กิจการโทรคมนาคมมีความพร้อมในการแปรรูปโดยมีบริษัทเอกชนเข้าร่วม และยกเลิกบทบาทการเป็นผู้กำกับดูแลมาเป็นผู้ประกอบการอย่างแท้จริง จึงต้องมีการแปลงส่วนแบ่งรายได้ที่ต้องชำระให้บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทยมาอยู่ในรูปภาษีสรรพสามิต เพื่อให้บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีรายได้จากการประกอบการของตนเองอย่างแท้จริง และส่วนแบ่งรายได้จะไม่ตกเป็นของเอกชนที่เข้าร่วมในการแปรรูปองค์กรทั้งสอง นอกจากนี้ส่วนแบ่งรายได้ที่เหลือจากการชำระภาษีสรรพสามิตมีจำนวนลดลงสามารถนำไปสู่การเจรจาตกลงในส่วนที่เหลือได้ง่ายขึ้นกว่าเดิมหลังจากที่ได้พยายามมานานแต่ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งหากมีข้อยุติในส่วนแบ่งรายได้ที่เหลือก็จะส่งผลให้เกิดความชัดเจนและเชื่อมั่นต่อนักลงทุนเมื่อมีการแปรรูปต่อไป

๓.๓.๔ หลักการในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ คือ

(๑) หลักการในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ คือ แก้ไขเพิ่มเติมตอนที่ ๕ สถานบริการของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยแบ่งใหม่เป็น ๕ ตอน ดังนี้

ตอนที่ ๕ กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ได้กำหนดลักษณะบริการกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ และกำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๓ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๕.๐๑ ถึง ๐๕.๐๒ และ ๐๕.๕๐

ตอนที่ ๑๐ กิจการเลี้ยงโชค ได้กำหนดลักษณะบริการกิจการเลี้ยงโชค และกำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๓ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๑๐.๐๑ ถึง ๑๐.๐๒ และ ๑๐.๕๐

ตอนที่ ๑๑ กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดลักษณะบริการกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๑๑.๐๑ และ ๑๑.๕๐

ตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ได้กำหนดลักษณะบริการกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ และกำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๑๒.๐๑ และ ๑๒.๕๐

ตอนที่ ๑๓ บริการอื่นๆ ได้กำหนดพิกัดอัตราภาษีไว้ ๑ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๑๓.๕๐ บริการอื่นๆ นอกจากตอนที่ ๕ ถึงตอนที่ ๑๒ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(๒) หลักการในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๕๖ คือ เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมตอนที่ ๕ สถานบริการของพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ มีผลเกี่ยวข้องกับบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อให้สอดคล้องกัน ดังนี้

“บริการ” หมายความว่า การให้บริการในทางธุรกิจในสถานบริการ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต

“สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการ และให้หมายความถึงสำนักงานใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นในการประกอบกิจการในกรณีที่ไม่อาจกำหนดสถานที่ให้บริการได้แน่นอน

๓.๔ ในเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลนี้และรัฐบาลก่อนๆ เคยประสบกับภาวะที่มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ หลายครั้ง ในครั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ด้วยเหตุผล ดังนี้

๓.๔.๑ คำนิยามและความหมายของกิจการบางอย่างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมยังไม่ชัดเจนพอ ก่อให้เกิดปัญหาได้แย้งในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตว่าจะสามารถเก็บได้หรือไม่เพียงใด เช่น ข้อความในตอนที่ ๕ ที่ว่า ให้จัดเก็บจาก “สถานบริการ” มีผู้เห็นว่า ย่อมหมายความถึงอาคารสถานที่เท่านั้น รัฐจึงไม่สามารถเรียกเก็บจากการประกอบกิจการได้ นอกจากนั้นเดิมที่ให้จัดเก็บจากสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีผู้เห็นว่า มีความหมายเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งไม่ว่าจะประกอบกิจการสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัวก็ดี ต้องชำระภาษีสรรพสามิตทั้งสิ้น ซึ่งไม่ตรงกับความประสงค์ของทางราชการ และนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ด้วยการส่งเสริมกิจการสปา การนวดแบบไทย ตลอดจนการนวดฝ่าเท้าอันเป็นธุรกิจเพื่อสุขภาพ และชาวต่างชาตินิยมเข้ามาใช้บริการในประเทศไทย ทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นอันมาก กิจการเหล่านี้เป็นเรื่องของการนวดตัวหรืออวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง ไม่มีการให้บริการอาบน้ำหรืออบตัว แต่ถ้อยคำในกฎหมายที่ใช้อยู่เดิมบัญญัติว่า “สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว” เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความไม่แน่ใจ ไม่กล้ากำหนดพิกัด ในเวลาที่ผ่านมาจึงไม่เคยเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทนี้เลย ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของประเทศ จึงสมควรกำหนดคำนิยามและพิกัดเสียใหม่โดยเร่งด่วนให้ชัดเจน

สำหรับกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ เดิมได้รวมอยู่ในความหมายของสถานบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต แต่ได้กำหนดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเป็นบริการประเภทกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ในชั้นนี้ได้กำหนดพิกัดที่ต้องจัดเก็บภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ พิกัดประเภทที่ ๐๕.๐๑ ไนท์คลับ และดิสโกเธค และพิกัดประเภทที่ ๐๕.๐๒ สถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด ซึ่งเมื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจะมีรายได้จากไนท์คลับและดิสโกเธค ปีละประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท สถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด ปีละประมาณ ๘๐๐ ล้านบาท รวมทั้งสิ้นปีละประมาณ ๑,๑๐๐ ล้านบาท

๓.๔.๒ กิจการเสี่ยงโชค เดิมรวมอยู่ในความหมายของสถานบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต แต่ได้กำหนดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเป็นบริการประเภทกิจการเสี่ยงโชค ในชั้นนี้ได้กำหนดพิกัดที่ต้องจัดเก็บภาษีไว้ คือ พิกัดประเภทที่ ๑๐.๐๑ สนามแข่งม้า ซึ่งจัดเก็บภาษีได้ปีละประมาณ ๓๐ ล้านบาท นอกจากนี้กระทรวงการคลังมีนโยบายที่จะเก็บภาษีสรรพสามิตจากการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่อง (ล็อตโต้) จึงได้กำหนดพิกัดไว้ในประเภทที่ ๑๐.๐๒ การออกสลากกินแบ่งในอนาคต หากจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจะมีรายได้ประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท สำหรับกิจการเสี่ยงโชคประเภทการออกสลากกินแบ่งซึ่งอาจใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เรียกว่า หวยออนไลน์ ล็อตโต้ ไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทยแต่ในปัจจุบันมีผู้สนใจขอเข้ามาลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังกำลังพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการให้ทันกับความต้องการและความจำเป็นทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศและเพื่อประโยชน์แก่การท่องเที่ยว กิจการเหล่านี้เดิมไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต จึงจำเป็นต้องสร้างกฎเกณฑ์รองรับเป็นการเตรียมการและให้ผู้ลงทุนได้ทราบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน

๓.๔.๓ กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เดิมรวมอยู่ในความหมายของสถานบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต แต่ได้กำหนดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเป็นบริการประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในชั้นนี้ได้กำหนดพิกัดที่ต้องจัดเก็บภาษีไว้ คือ พิกัดประเภทที่ ๑๑.๐๑ สนามกอล์ฟ ซึ่งจัดเก็บภาษีได้ปีละประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท เพราะสนามกอล์ฟใช้ทรัพยากรที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้น้ำ ปุ๋ย และยาฆ่าแมลง สนามกอล์ฟเดิมจัดอยู่ในพิกัดประเภทที่ ๐๕.๕๐ ซึ่งเกิดความไม่ชัดเจน ผู้ประกอบการสนามกอล์ฟบางแห่งไม่ยอมชำระภาษีและมีคดีฟ้องร้องอยู่ในศาลปกครอง ในการตราพระราชกำหนดครั้งนี้ จึงได้ระบุถึงสนามกอล์ฟให้ชัดเจน ทั้งนี้ หากศาลปกครองวินิจฉัยว่า ไม่สามารถจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้ก็จะสูญเสียรายได้ปีละประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้ในทศวรรษ คามาเรต์ ดิสโกเธค ในกฎหมายเดิมกล่าวถึงโดยไม่ปรากฏว่ามีพิกัดอัตราภาษีเท่าใด จึงไม่เคยมีการจัดเก็บภาษี ทำให้กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศด้านภาษีอากร ในครั้งนี้ได้จัดประเภทใหม่และระบุให้ชัดเจนว่า สนามกอล์ฟ จัดอยู่ในประเภทกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในทศวรรษ คามาเรต์ ดิสโกเธค จัดอยู่ในประเภทกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ การออกสลากกินแบ่งจัดอยู่ในประเภทกิจการเสี่ยงโชค และกิจการแต่ละอย่างมีพิกัดเท่าใด



๓.๔.๔ กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ได้กำหนดประเภทกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นบริการที่จะต้องเสียภาษีสรรพสามิต เพื่อให้องค์การเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมของรัฐ คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งกำลังจะเปลี่ยนเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) มีฐานะเป็นผู้ประกอบการอย่างแท้จริง จึงต้องแปลงส่วนแบ่งรายได้ที่ภาคเอกชนต้องนำส่งให้บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย มาอยู่ในรูปภาษีสรรพสามิต ซึ่งเมื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจะมีรายได้ปีละประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านบาท

เรื่องการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ โดยเฉพาะ กิจการโทรคมนาคม พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีข้อความใดโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่แสดงว่า จะนำไปสู่การแปรสัญญาสัมปทาน และคณะรัฐมนตรีไม่มีเจตนาที่จะให้มีการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคม ที่มีอยู่ในขณะนี้ เพราะตระหนักดีว่า การดำเนินการเช่นนั้นในขณะที่ยังไม่มียกเว้นการโทรคมนาคม แห่งชาติ (กทช.) อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษี สรรพสามิต ในครั้งนี้เป็นเรื่องของ “พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต” เท่านั้น ไม่มีทางที่จะบิดเบือนหลบเลี่ยง ให้กลายเป็นการแปรสัญญาสัมปทานไปได้เป็นอันขาด

การตราพระราชกำหนดมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในข้อที่ว่า ปัจจุบันมีเอกชนหลายราย ได้รับสัญญาสัมปทานให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน และโทรศัพท์มือถือจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยบริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายค่าสัมปทานแก่รัฐวิสาหกิจ ทั้งสองแห่งเป็นค่าตอบแทนรายปี เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสองแห่งนี้ ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ขณะนี้อยู่ระหว่างการจำหน่ายหุ้นบริษัททั้งสอง ในสถานการณ์ปัจจุบันการจะจำหน่ายหุ้นจำนวนมากให้แก่ผู้สนใจชาวไทยเป็นไปได้ยาก จึงมีโอกาสสูงที่นักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว เมื่อประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังได้เดินทางไปบอกกล่าวเชิญชวนเรื่องนี้แก่นักลงทุนในต่างประเทศ โดยแจ้งเงื่อนไข เรื่องสิทธิประโยชน์และการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตให้ผู้สนใจทราบ

กระทรวงการคลังมีความวิตกว่า ในปัจจุบันค่าสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมเป็นรายได้ ที่บริษัทคู่สัญญาชำระแก่รัฐวิสาหกิจซึ่งในที่สุดย่อมเป็นของรัฐทั้งหมด แต่เมื่อมีการแปรรูปเป็นบริษัทและ จำหน่ายหุ้นแก่นักลงทุนต่างชาติ ต่อไปค่าสัมปทานก็จะตกเป็นรายได้ของบริษัทซึ่งอาจมีเอกชนต่างชาติ ถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบทำให้พ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจ และไม่ว่าจะถือหุ้นเท่าใดรายได้ส่วนนี้

จะมีได้เป็นของรัฐทั้งหมดอีกต่อไป แต่ต้องจัดสรรเป็นกำไรของบริษัท เป็นโบนัสของพนักงานและเป็นเงินปันผลของผู้ถือหุ้น วิธีที่จะทำให้ “ค่าสัมปทาน” ยังคงเป็นของรัฐเป็นส่วนใหญ่ คือ การแปลงค่าสัมปทาน (ไม่ใช่แปรสัญญาสัมปทาน) บางส่วนให้เป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งจะทำให้รัฐเรียกเก็บได้โดยตรง ที่เหลือจะจ่ายเป็นส่วนแบ่งแก่บริษัท พนักงานและผู้ถือหุ้น

ผลจากพระราชกำหนดนี้ ในแง่ของบริษัทคู่สัญญาสัมปทานก็มีได้มีเหตุที่จะต้องชำระเงินแก่รัฐน้อยลงหรือมีภาระเพิ่มขึ้น เพราะยังคงต้องชำระเท่าเดิม ในแง่ผู้ถือหุ้นเมื่อทราบแล้วว่ารายได้ส่วนหนึ่งจะต้องชำระเป็นภาษีสรรพสามิตก็ไม่ถือว่าเสียเปรียบ ในแง่ของประชาชนผู้บริโภคก็ไม่มีเหตุต้องเสียค่าบริการเพิ่มขึ้น เพราะบริษัทผู้รับสัมปทานมิได้มีภาระใดเพิ่มขึ้นจนต้องผลักภาระภาษีสรรพสามิตไปสู่ผู้บริโภค เพราะภาษีสรรพสามิตเป็นเรื่องที่แบ่งเอาค่าสัมปทานที่จะต้องชำระแก่รัฐมิใช่เก็บซ่อนบนฐานเดิม คือ ค่าสัมปทาน ส่วนที่ถูกกระทบ คือ รายได้ของ ทศท. เท่านั้น เพราะต้องหักส่งให้รัฐก่อน ทั้งนี้ไม่ว่าก่อนหรือหลังการตราพระราชกำหนด บริษัทยังคงมีรายได้จากสัมปทานเท่าเดิม ส่วนรัฐก็คงได้รายได้รวม ๗,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีเท่าเดิม ไม่ได้ลดน้อยลงแต่อย่างใด ถ้าไม่มีการตราพระราชกำหนด ทศท. จะเป็นฝ่ายได้ ๗,๐๐๐ ล้านบาทแทนรัฐ เดิมรายได้ส่วนนี้ตกได้แก่ ทศท. ก็ไม่มีปัญหาเพราะ ทศท. คือ รัฐ แต่นับจากนี้ไปไม่มีความแน่นอนว่า ทศท. จะเป็นของรัฐทั้งหมดหรือไม่ เพราะ ทศท. ประกอบด้วย รัฐ ผู้ถือหุ้นชาวไทย และนักลงทุนจากต่างชาติ ดังนั้น การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต จึงทำให้รัฐ (กระทรวงการคลัง) มีรายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นทันที และสามารถจัดเก็บได้ต่อเนื่องทุกเดือนและภาษีสรรพสามิตนั้น รัฐสามารถเรียกเก็บได้ตลอดไป แม้หมดอายุสัญญาสัมปทานแล้ว แต่ค่าสัมปทานนั้นจะมีการชำระเพียงเท่าอายุสัมปทานเท่านั้น การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจึงทำให้รัฐมีรายได้เข้าคลังเร็วขึ้นมากขึ้นกว่าเดิมและยาวนานกว่าค่าสัมปทาน ข้อนี้คือสิ่งที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นประโยชน์แก่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง ถ้าไม่เร่งตรากฎหมาย กำหนดเรื่องพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตของกิจการโทรคมนาคมประเภทสัญญาสัมปทานแล้ว รัฐจะขาดรายได้ประจำแต่ละเดือนเป็นอันมาก และหากออกกฎหมายในเรื่องนี้ช้าไป จน ทศท. ขายหุ้นแก่นักลงทุนไปแล้ว รัฐจะถูกดำเนินจนหมดความเชื่อถือว่าปีบงข้อเท็จจริงปล่อยให้คนซื้อหุ้นแล้วออกกฎหมายมาทำให้ผู้ถือหุ้นเสียประโยชน์

กรณีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่สำคัญก่อนที่รัฐจะขาดรายได้จำนวนมากโดยผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมโดยเร่งด่วน อนึ่ง เมื่อพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ แล้ว บริษัทสัมปทานโทรคมนาคมได้นำเงินภาษีสรรพสามิตของวันที่ ๒๘ - ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ รวม ๔ วัน ส่งให้กรมสรรพสามิต เป็นเงิน ๔๕,๑๖๖,๖๗๗ บาท

๓.๕ เหตุที่ต้องมีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ เนื่องจากเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนี้

๓.๕.๑ ภาษีสรรพสามิตเป็นกลไกสำคัญของความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในการเสริมฐานะความยั่งยืนทางการคลัง รายได้จากการปรับปรุงโครงสร้างภาษีสรรพสามิตมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ คือ

(๑) ทำให้มีรายได้จากการเก็บภาษีกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ประเภทไนท์คลับ และดิสโกเธค ปีละประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท และประเภทสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด ปีละประมาณ ๘๐๐ ล้านบาท รวมเป็นรายได้ปีละประมาณ ๑,๑๐๐ ล้านบาท

(๒) ทำให้ยังคงมีรายได้จากการเก็บภาษีกิจการเสี่ยงโชค ประเภทสนามแข่งม้า ปีละประมาณ ๓๐ ล้านบาท ซึ่งกรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีอยู่แล้ว แต่อาจมีปัญหาโต้แย้งในเรื่องความชัดเจนในการจัดเก็บภาษีเช่นเดียวกับสนามกอล์ฟ และยังทำให้มีรายได้ประเภทสลากกินแบ่งด้วยเครื่อง (ล็อตโต้) ซึ่งหากจัดเก็บแล้วจะทำให้มีรายได้ปีละประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท

(๓) ทำให้มีรายได้จากการเก็บภาษีกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ประเภทสนามกอล์ฟ ปีละประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท ซึ่งกรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีอยู่แล้ว แต่การจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟในประเภทสถานบริการนี้มีปัญหาการโต้แย้งอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง

(๔) ทำให้มีรายได้จากการเก็บภาษีกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐประเภทกิจการโทรคมนาคมเป็นที่แน่นอนและรวดเร็วขึ้น ปีละประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านบาท และป้องกันปัญหาการถ่ายเทส่วนแบ่งรายได้ของรัฐไปสู่เอกชนในกรณีที่มีการแปรรูป บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย

(๕) นอกจากรายได้ทางภาษีสรรพสามิตดังกล่าวแล้ว โครงสร้างภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับบริการที่ตราไว้เป็นพระราชกำหนดนี้ ยังเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการจัดเก็บภาษีบริการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบริการกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ มีความสำคัญต่อฐานะทางการคลังในอันที่จะรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

๓.๕.๒ การปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิต มีผลต่อการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ทางภาษีจะส่งผลให้มีงบประมาณในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้มากขึ้น และเร็วขึ้น อันจะส่งผลทางบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและการมีรายได้เข้าสู่ งบประมาณเพิ่มขึ้นในทุกๆ ปี มีส่วนในการลดการขาดดุลทางการคลังของภาครัฐ ทำให้รัฐบาลสามารถ จัดทำงบประมาณได้เพิ่มขึ้น และจัดทำงบประมาณสมดุลได้เร็วขึ้น และมีความจำเป็นในการก่อกำหนด นโยบายซึ่งมีผลให้ภาระหนี้สาธารณะลดลง อันสามารถรักษาไว้ซึ่งความยั่งยืนทางด้านการคลัง เป็นปัจจัย สำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุนอันจะส่งผลดีต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนจากต่างประเทศ ซึ่งส่งผลในทางบวกต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

๓.๕.๓ การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เพื่อปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิต จำเป็นต้องกระทำโดยรีบด่วน เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต โดยเร็ว กล่าวคือ ภาษีของกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ สลากกินแบ่งด้วยเครื่อง (ล็อตโต้) ซึ่งมี แนวทางจะให้บริการเร็วๆ นี้ และความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาการโต้แย้งเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี สนามกอล์ฟ ซึ่งอาจรวมไปถึงภาษีสนามแข่งม้าอีกด้วย และมีความจำเป็นต้องแปลงรายได้จากกิจการ โทรมคมนาคมมาเป็นของรัฐในรูปภาษีสรรพสามิต เพื่อรัฐจะมีรายได้ทางภาษีที่แน่นอนและรวดเร็ว และเป็น รายได้ของรัฐทั้งจำนวนก่อนที่จะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทางด้านโทรคมนาคมซึ่งทำให้รายได้ของรัฐ ถูกโอนไปเป็นของเอกชน

๓.๖ การปรับปรุงพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิตที่ผ่านมาในอดีตได้ดำเนินการโดยการตรา เป็นพระราชกำหนดเช่นเดียวกัน คือ

๓.๖.๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๒๗

๓.๖.๒ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๕

๓.๖.๓ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๓

การตราพระราชกำหนดทั้งสามฉบับ อาศัยเหตุผลเดียวกัน คือ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความ จำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การตรากฎหมาย เกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตในครั้งนี้ จึงได้ตราเป็นพระราชกำหนดเช่นเดียวกัน และจำเป็นต้องดำเนินการ

โดยเร่งด่วนในการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้มากขึ้นและเร็วขึ้น นำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการจัดทำงบประมาณสมดุลได้โดยเร็ว ซึ่งมีผลสำคัญต่อความยั่งยืนทางการคลังซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล และส่งผลให้นักลงทุนมั่นใจ มีผลทางบวกต่อเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ

๓.๓ สำหรับคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเห็นว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีชี้แจง ดังนี้

คณะรัฐมนตรีเห็นพ้องด้วยกับหลักการที่ว่า “ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจรัฐเป็นของประชาชนและพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาล และอำนาจตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ นั้น ย่อมต้องถือว่า องค์กรที่มีความชอบธรรมสูงสุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติได้แก่ รัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง...”

ตามคำร้องที่ระบุว่า ในเรื่องของภาษีอากรที่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการโดยทันทีจะมีผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังอย่างรุนแรงหรืออาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนเสียหายในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อรองรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า เช่น มีการผลิตสินค้าใหม่ คณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับหลักการนี้ แต่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วว่า การออกพระราชกำหนดครั้งนี้เป็นไปตามหลักดังกล่าวทุกประการตามข้อมูลที่รัฐบาลได้รับรายงานมา กล่าวคือ รัฐบาลกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งควรจัดเก็บได้มากขึ้นกว่าที่ผ่านมา

คำร้องของผู้ร้องที่กล่าวว่า กิจการที่มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดนั้น “แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น” คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินกำกับดูแลกระทรวงการคลังได้รับทราบข้อมูลในทางตรงกันข้ามกับคำร้องว่า หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการตราพระราชกำหนดก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เพราะรัฐจะสูญเสียรายได้จากภาษีสรรพสามิตจำนวนมากจากกิจการสถานอาบอบนวด และไนท์คลับ ซึ่งเป็นบริการบันเทิงที่ฟุ่มเฟือย กิจการสนามกอล์ฟ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการโทรคมนาคมซึ่งรายได้จากค่าสัมปทานที่เคยเป็นของรัฐทั้งหมดจะไม่ใช่ของรัฐส่วนใหญ่หรือทั้งหมดอีกต่อไป ในภาวะเศรษฐกิจ

ขณะนี้ รัฐบาลมีความจำเป็นต้องจัดหารายได้จากทุกทาง สร้างความเป็นธรรมแก่สังคมในด้านภาษีอากร และกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนเพื่อรองรับการลงทุนจากต่างชาติที่จะเข้ามาจัดตั้งสถานบันเทิง ธุรกิจสุขภาพ สนามกอล์ฟ และการจำหน่ายหุ้นของบริษัท ทศท.ฯ และบริษัท กสท.ฯ อันจะเป็นการระดมทุนเข้าประเทศ ส่งเสริมการลงทุนและการท่องเที่ยว ก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศ จากการเก็บภาษีทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐอีกเป็นจำนวนมาก ในการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไปเชิญชวนชาวต่างชาติให้มาลงทุนในประเทศไทยเมื่อปลายเดือนมกราคมก็ได้นำพระราชกำหนดนี้ไปชี้แจงต่อชาวต่างประเทศ และได้รับความสนใจมากโดยเห็นว่า เป็นเรื่องที่ชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม คณะรัฐมนตรีจึงถือว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลสร้างรายได้แก่รัฐ และสร้างความเชื่อมั่นในการลงทุน นับเป็นการสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

การตราพระราชกำหนดในครั้งนี้เป็นไปเพื่อรักษาระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศ เพราะหากปล่อยให้ความไม่ชัดเจนของกฎหมายทำให้การเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ สับสนหรือไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้อันพึงได้ ย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบภาษีของประเทศ รายได้ที่รัฐได้มาจากพระราชกำหนดนี้ถือว่ามีจำนวนมาก เฉพาะภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม สัมปทานเพียงอย่างเดียวในช่วงเวลา ๔ วัน มีจำนวนถึง ๔๕ ล้านบาทเศษ ซึ่งรัฐจะมีรายได้ประเภทนี้ อย่างสม่ำเสมอทุกเดือน หากคิดทั้งปีจะมีจำนวนมากพอที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศและอุดหนุนงบประมาณของประเทศได้อย่างดี การที่ผู้ร้องวิจารณ์ว่า การตราพระราชกำหนดไม่ก่อให้เกิดผลในด้านบวก เป็นการกล่าวโดยไม่ทราบข้อเท็จจริง ส่วนที่กล่าวในคำร้องเกี่ยวกับความฉุกเฉิน เร่งด่วนซึ่งมีการนำคำให้สัมภาษณ์ของบุคคลในรัฐบาลโดยตัดทอนเอาแต่เฉพาะข้อความที่ได้ประโยชน์มาอ้างอิง คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ประเด็นนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ผู้ร้องจึงไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้

การตราพระราชกำหนดในเรื่องนี้มีใช้การบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ บัญญัติไว้ทุกประการ การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องป้องกันการกักตุนสินค้า ดังที่ผู้ร้องอ้าง เพราะการกักตุนสินค้าบางกรณีอาจใช้กฎหมายที่มีอยู่จัดการได้ การจะพิจารณาว่าเรื่องใดเกี่ยวข้องด้วยความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือไม่ จึงควรพิจารณาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการไม่มีกฎหมายมาควบคุม หรือมีแต่ล่าช้า การที่กฎหมายไม่ครอบคลุมเพียงพอ หรือเกิดความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้ หรือหากปล่อยทิ้งไว้จะทำให้ระบบภาษีของประเทศ

ไม่ได้รับความเชื่อถือ เพราะมีช่องว่างจนอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดฉบับที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับฉบับแรก จึงจำเป็นต้องมีเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตามนัยที่กำหนดไว้ในฉบับแรก ส่วนพระราชกำหนดฉบับแรกได้ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีเร่งด่วน

คณะรัฐมนตรีตระหนักในอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา และระมัดระวังที่จะไม่กระทบหรือล่วงล้ำอำนาจดังกล่าว แต่กรณีนี้เป็นความจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ในชั้นพิจารณาของคณะรัฐมนตรี มีผู้ยกประเด็นว่า กรณีนี้เกี่ยวข้องกับภาษีอากรซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จึงควรตราโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะไม่อาจมีผู้ใดส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ ได้ แต่คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การตราพระราชกำหนดในกรณีนี้เป็นเรื่องจำเป็นและไม่สิ่งใดที่รัฐบาลควรหลบเลี่ยงหรือเกรงกลัวว่า ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายที่สำคัญ คือ เป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เห็นประจักษ์ หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ ไม่อาจรอการตราพระราชบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ หรือแม้จะรอการเปิดสมัยประชุมในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ แล้วตราเป็นพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ ก็อาจช้าไปและไม่สมควร คณะรัฐมนตรีจึงเห็นชอบให้ดำเนินการตราพระราชกำหนด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๕

๕. เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวส่งผู้แทนมาชี้แจงเพิ่มเติมประกอบคำร้อง รวมทั้งให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้เสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาส่งผู้แทนมาชี้แจงประกอบบันทึกคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๕.๑ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรณ์ศักดิ์ สภาวสุ และนายวิฑูรย์ แก้วภราดัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนผู้ร้องได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

การตรากฎหมายเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ถือเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา มาตรา ๕๔ ยังให้อำนาจรัฐสภาในการยื่นร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยให้มีผลทางกฎหมายได้ ฉะนั้น การที่จะใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายต้องถือเป็นข้อยกเว้น หมายความว่า ต้องมีเหตุผลความจำเป็นซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ข้อแตกต่างสำคัญในการตราพระราชกำหนดแทนที่จะเป็นพระราชบัญญัติคงเป็นในเรื่องของเงื่อนไข เนื่องจากพระราชบัญญัติต้องผ่านการพิจารณาของสองสภาจะใช้เวลาหลายเดือน และอาจมีความจำเป็นบางอย่างเป็นความลับที่ไม่ให้กระบวนการของการพิจารณากฎหมายล่วงรู้ไปถึงฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วส่งผลหรือสร้างความเสียหายได้

เมื่อพิจารณาถึงการตราพระราชกำหนด เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ย่อมหมายความว่า มาตรการที่จะดำเนินการตามกฎหมายนั้น เป็นเรื่องซึ่งมีอาจดำเนินการในกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ เพราะจะกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ไม่อาจตีความว่าเป็นเรื่องมาตรการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ หรือเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจในบางเรื่อง เช่น ภาษีอากร ถ้าขอบเขตของคำว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายความว่า การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจทั้งหมด ก็จะขัดกับเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญในการตราพระราชกำหนด กรณีพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นเรื่องแก้ไขเพิ่มเติมพิกัด อัตราภาษีสรรพสามิตในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติ ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับที่ผ่านมาหลายครั้ง ส่วนใหญ่ จะดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม การจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต มิได้มีความจำเป็นต้องทำเป็นพระราชกำหนด การอ้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในการตราพระราชกำหนด เท่าที่รวบรวมเหตุผลมีว่า

ประการที่หนึ่ง กรณีที่มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายภาษีอากร เพื่อแก้ไขสถานการณ์ทางการคลังของประเทศ ถือเป็นเรื่องการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เช่น เมื่อใดที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะวิกฤติที่มีความจำเป็นเร่งด่วนจะต้องจัดเก็บรายได้เพิ่มเติม เพื่อแก้ปัญหาภาวะวิกฤติ ทางด้านการคลัง กรณีของพระราชกำหนดสองฉบับไม่เข้าข่ายเงื่อนไขนี้แต่ประการใด ด้วยเหตุที่ว่า ด้านหนึ่ง ปัจจุบันฐานะการคลังของประเทศไม่ได้อยู่ในภาวะวิกฤติ รัฐบาลแถลงว่า มีแผนการในการที่จะดำเนินการจัดงบประมาณเพื่อเข้าสู่ภาวะสมดุลภายในระยะเวลาค่อนข้างสั้นโดยไม่คำนึงถึงการจัดเก็บรายได้ที่มาจากพระราชกำหนดสองฉบับนี้ อีกด้านหนึ่งภาษีสรรพสามิตโดยธรรมชาติ ไม่ใช่ภาษีที่มุ่งในการจัดเก็บรายได้ แต่เป็นภาษีที่ไปเพิ่มต้นทุนการบริโภค เป็นภาษีที่รัฐบาลมักจะใช้โดยหวังว่า คนจะซื้อสินค้าเหล่านั้นน้อยลง จึงไม่ใช่ภาษีที่เป็นเครื่องมือในการจัดเก็บรายได้

ประการที่สอง การตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ คือ หากดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติอาจก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพในสินค้าและบริการ เช่น อาจส่งผลให้เกิดการกักตุนสินค้า เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ประกอบการ การตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอาจต้องใช้กระบวนการพิเศษ ไม่ใช่กระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ แต่กรณีกฎหมายทั้งสองฉบับ สินค้าหรือบริการที่กำหนดให้เก็บภาษีสรรพสามิตมีการประกอบการตามปกติอยู่แล้ว การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีของบริการเหล่านี้ไม่ส่งผลในเรื่องการกักตุน ความได้เปรียบเสียเปรียบ หรือความปั่นป่วนในการประกอบกิจการ จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องตราเป็นพระราชกำหนด



ประการที่สาม เนื้อหาของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ มีเรื่องกิจการโทรคมนาคมที่รัฐบาลอ้างว่า มีความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากรัฐบาลไทยรับพันธะขององค์การการค้าโลกในการเปิดเสรีกิจการด้านนี้ เงื่อนไขของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมนั้นรัฐบาลจะต้องปฏิบัติภายในปี ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นเวลาอีก ๓ ปี แม้ไม่มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีกิจการโทรคมนาคม รัฐบาลก็ไม่ได้ละเมิดเงื่อนไขของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมแต่ประการใด เพราะกฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคมปัจจุบันก็สอดคล้องกับพันธะขององค์การการค้าโลกอยู่แล้ว รัฐบาลได้ยืนยันว่า การจัดเก็บภาษีกิจการโทรคมนาคมครั้งนี้ไม่เกี่ยวกับภาระของเอกชนที่มีต่อภาครัฐ เพียงแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการจ่ายเงินโดยแบ่งเป็นภาษีส่วนหนึ่งและเป็นค่าสัมปทานอีกส่วนหนึ่ง

ผู้ชี้แจงมีความเห็นว่า กฎหมายทั้งสองฉบับไม่ได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจแต่ประการใด เป็นเพียงนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลตามปกติ ซึ่งสามารถดำเนินการโดยอาศัยกระบวนการนิติบัญญัติปกติได้ เนื้อหาของพระราชกำหนดเป็นเรื่องการเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้รัฐ เหตุผลการตราพระราชกำหนดที่ว่า เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทสน่าจะหมายความว่า ถ้าไม่ได้ตราพระราชกำหนด รายได้จะไม่เพิ่มขึ้นและความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ไม่สามารถรักษาไว้ได้ ตามประกาศกระทรวงการคลัง ฯ ที่ออกมาภายหลังพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคมที่กำหนดอัตราภาษีไว้ร้อยละ ๕๐ แต่ปรากฏว่ากิจการโทรศัพท์พื้นฐานเก็บเพียงร้อยละ ๒ ขณะที่กิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่เก็บร้อยละ ๑๐ จากการที่เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังชี้แจงต่อคณะกรรมการการคลังของสภาผู้แทนราษฎรระบุชัดเจนว่า ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประมาณการรายได้จะไม่ต่างกับรายจ่ายมากนัก หมายความว่า รัฐบาลสามารถบริหารการคลังเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ รายได้ที่กระทรวงการคลังประมาณการไว้ โดยไม่รวมรายได้ที่เกิดจากพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อสถานะทางการคลังของประเทศ ดังนั้น พระราชกำหนดทั้งสองฉบับจึงไม่ได้ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด

การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างไร สินค้าในพระราชกำหนดเป็นสินค้าประเภทบริการ ซึ่งรัฐบาลออกกฎหมายดังกล่าวช้าหรือเร็วก็ไม่ส่งผลกระทบต่อเกิดการกักตุนสินค้านั้นเลย รัฐบาลมุ่งตราพระราชกำหนดในส่วนของโทรคมนาคมเป็นหลัก ไม่มีคำอธิบายจากรัฐบาลที่ชัดเจนว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับได้เสริมสร้างความมั่นคงประการใด ถ้าไม่ออกจะเกิดความเสียหายอย่างไร การจัดเก็บภาษีต้องผูกพันกับสิทธิในการเป็นเจ้าของประเทศของประชาชน ฉะนั้นผู้แทนของประชาชน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีบทบาทสำคัญในการพิจารณา

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเก็บเงินและการใช้จ่ายเงินของประชาชน การจะขึ้นภาษีจึงต้องตราเป็นกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่ใช่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่การลดหย่อนหรือการเรียกเก็บภาษีไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎหมายก็อนุญาตให้ฝ่ายบริหารกระทำได้ หลักสำคัญการเรียกเก็บภาษีเพิ่มต้องผ่านตัวแทนของประชาชน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ กรณีของกิจการโทรคมนาคมในพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเกี่ยวพันกับคลื่นความถี่ซึ่งในมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร หลักการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต มักจะเป็นสินค้าและบริการที่รัฐบาลไม่ประสงค์ที่จะให้มีการใช้มากจนเกินไปในลักษณะฟุ่มเฟือยหรืออาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยได้

ในส่วนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสองแห่ง คือ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย ยังมีได้ดำเนินการให้เป็นรูปธรรมชัดเจน ซึ่งองค์กรทั้งสองรวมทั้งผู้ประกอบการรายอื่นๆ จะต้องประกอบการภายใต้กติกาซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม หรือ กทช. ปัจจุบันยังไม่สามารถตั้งขึ้นได้ การจะแปรรูปองค์กรทั้งสองไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนถึงขั้นที่การจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมไม่สามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติอีกประการหนึ่ง แม้ไม่มีการแปรสัญญากิจการโทรคมนาคมก็ไม่ส่งผลกระทบใดๆ ต่อการที่ประเทศไทยจะปฏิบัติตามพันธะขององค์การการค้าโลก ในปี ๒๕๔๕ ข้ออ้างที่ว่า ถ้าไม่มีการแปรรูปการเก็บค่าสัมปทานมาเป็นภาษีแล้ว ผลประโยชน์จะตกไปอยู่กับผู้ถือหุ้นหลังจากที่องค์กรรัฐวิสาหกิจทั้งสองแปรรูปนั้น ข้ออ้างนี้สวนทางโดยสิ้นเชิงกับเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ เพราะในการแปรรูป รัฐบาลจะต้องขายหุ้นแก่ภาคเอกชน เอกชนชำระค่าหุ้นรายได้นั้นตกเป็นของรัฐ กรณีที่องค์กรทั้งสองจะมีรายได้ในอนาคตมากน้อยเท่าใดจะสะท้อนอยู่ในราคาหุ้นที่มีการซื้อขายระหว่างภาครัฐกับเอกชนในวันที่มีการแปรรูปผลประโยชน์ที่รัฐได้นี้ไม่เปลี่ยนแปลง เพียงแต่รัฐจะได้ในรูปแบบของราคาหุ้นที่สูงและไม่เก็บเงินในรูปภาษีหรือได้ราคาหุ้นในราคาที่ต่ำแต่ได้เป็นภาษีอากรในอนาคต กรณีภาษีสรรพสามิตนี้ถ้าตราเป็นพระราชบัญญัติก็น่าจะผ่านรัฐสภาได้ เหตุใดจึงตราเป็นพระราชกำหนด เหตุผลที่แท้จริงคือ กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ทำรายได้ให้รัฐมหาศาล แต่รายได้ไม่เข้าไปที่รัฐโดยตรง แต่เข้าไปที่องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย รายได้จากสัญญาสัมปทาน ๑๒,๘๐๑ ล้านบาท ถ้าไม่มีรายได้ในส่วนนี้แล้ว องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยก็อยู่ไม่ได้ เมื่อรายได้ส่วนนี้แปลงมาเป็นภาษีหุ้นขององค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเกือบจะไม่มีค่าเลย ฉะนั้นในอนาคตองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยซึ่งจะเป็นคู่แข่งขั้นสำคัญของภาคเอกชน จะไม่มีความสามารถในการแข่งขัน ในอนาคตเมื่อมีการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมภาคเอกชนจะต้องแข่งขันกันตามกฎขององค์การการค้าโลก ในขณะเดียวกัน

ภาคเอกชนก็ต้องแข่งขันกับองค์กรที่เคยเป็นรัฐวิสาหกิจเก่า คือ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การแปรสัญญาสัมปทานมีหลายวิธี การตราเป็นพระราชกำหนดโดยตัดรายได้ขององค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมาให้รัฐโดยตรง จะทำให้องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยอ่อนแอ การตราพระราชกำหนดแทนที่จะตราเป็นพระราชบัญญัติ เพราะรัฐบาลเกรงว่า ถ้าตราเป็นพระราชบัญญัติมีโอกาสที่จะถูกตรวจสอบวิพากษ์วิจารณ์โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมทั้งสื่อมวลชนและสาธารณชน การตราเป็นพระราชกำหนด กระบวนการนิติบัญญัติค่อนข้างรวบรัด การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก็ดี วุฒิสภาก็ดีไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติสามารถแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดได้

การตราพระราชกำหนดโดยอ้างเหตุผลเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจเรื่องการบริหาร การคลังของรัฐในส่วนรายได้ที่ผ่านมา พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โดยทำเป็นพระราชบัญญัติ การเปลี่ยนการจ่ายค่าสัมปทานมาในรูปของภาษี ฝ่ายบริหารสามารถเปลี่ยนแปลง อัตราภาษีในอนาคตได้ ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบ และโดยธรรมชาติของภาษีสรรพสามิตผู้ประกอบการ จะผลัดภาระมาให้ผู้บริโภค ต่างจากค่าสัมปทานตรงที่เงื่อนไขการจ่ายค่าสัมปทานโยงอยู่กับเงื่อนไข การควบคุมราคาด้วย เป็นที่เข้าใจว่ารัฐบาลเปลี่ยนรูปแบบการจ่ายค่าสัมปทานไปเป็นภาษีจะเปิดโอกาส ให้ผู้ประกอบการสามารถปรับราคาลงได้ ค่าสัมปทานเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการให้แก่รัฐเพื่อ ตอบแทนสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากสัมปทาน กรณีกิจการโทรคมนาคม คือ การมีสิทธิในการใช้คลื่น ความถี่ การสร้างเครือข่าย การประกอบการในลักษณะผูกขาดได้ระยะเวลาหนึ่ง ผู้ประกอบการ รายใหม่ๆ ที่เข้ามาแข่งขันตามเงื่อนไขการเปิดเสรีจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เหล่านี้เลย แต่ผู้ประกอบการ รายใหม่จะต้องจ่ายภาษีเท่ากับผู้รับสัมปทาน ตรงนี้เป็นความได้เปรียบเสียเปรียบ ทำให้ผู้ประกอบการ รายใหม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันกับผู้ประกอบการรายเดิมได้ยาก เนื่องจากจะต้องรับภาระภาษีต่างๆ ที่ไม่เคย ได้รับสิทธิประโยชน์ใดๆ ในขณะที่ผู้ประกอบการรายเก่าเปลี่ยนภาระค่าสัมปทานเป็นการจ่ายภาษีสรรพสามิต ส่วนองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยเปลี่ยนฐานะจากที่เคยได้รับ ผลประโยชน์จากค่าสัมปทานมาเป็นผู้ที่ไม่ได้ผลประโยชน์เหล่านี้และจะต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย เห็นได้ว่า การเปลี่ยนกติกาเช่นนี้ผู้ที่เสียประโยชน์ คือ รัฐวิสาหกิจและผู้ประกอบการรายใหม่ ส่วนผู้ที่ จะมีความได้เปรียบ คือ ผู้ประกอบการรายเดิมที่เป็นเอกชน ภาษีสรรพสามิตจะไม่ลงไปเป็นรายจ่าย ของการดำเนินธุรกิจ เพราะสามารถผลัดภาระให้กับผู้บริโภคได้ ฝ่ายเอกชนจึงได้รับประโยชน์ มูลค่าหุ้น จะขึ้นทันที เพราะรายจ่ายลดลง ในสัญญาสัมปทานของภาคเอกชนอัตราสูงสุดที่บริษัทต้องจ่ายค่า สัมปทานให้รัฐตกประมาณร้อยละ ๔๓ ซึ่งเป็นไปได้มากที่รัฐบาลอาจจะปรับภาษีจากร้อยละ ๒ ขึ้นไป ถึงร้อยละ ๒๕ การตราพระราชกำหนดควรจะทำเมื่อมีภาวะของความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจอยู่ก่อน จึงตราพระราชกำหนดเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจขึ้นมา

๔.๒ ผู้แทนคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วย นายสตีลท์ ลิมพวงศ์พันธุ์ อธิบดีกรมสรรพสามิต นายอัคร จารุจินดา กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ กรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และนายธีระพงศ์ สุทธิพนธ์ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๔.๒.๑ อธิบดีกรมสรรพสามิตได้ชี้แจง สรุปได้ว่า

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในรูปของสินค้าและบริการเดิมได้แบ่งตอนของสินค้าออกเป็น ๘ ตอน และตอนที่ว่าด้วยบริการอีก ๑ ตอน สำหรับสินค้า นอกจากจะมีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ๗ ตอน แล้วก็ยังมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต โดยพระราชบัญญัติอื่นอีก ๓ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสุรา ๗ พระราชบัญญัติว่าด้วยยาสูบ ๗ และพระราชบัญญัติว่าด้วยไฟ ๗ การจัดเก็บภาษีสินค้าและบริการอื่นๆ ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ๗ และพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ๗ ประกอบด้วย ตอนที่ ๑ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ตอนที่ ๒ เครื่องดื่ม ตอนที่ ๓ เครื่องไฟฟ้า ตอนที่ ๔ แก้วและเครื่องแก้ว ตอนที่ ๕ รถยนต์ ตอนที่ ๖ เรือ ตอนที่ ๗ ผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอาง ตอนที่ ๘ สินค้าอื่นๆ และตอนที่ ๕ สถานบริการสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องนี้มี ดังนี้

ประการที่หนึ่ง กฎหมายในตอนที่ว่าด้วยบริการ อยู่ในตอนที่ ๕ “สถานบริการ” ทั้งๆ ที่การจัดเก็บภาษีเก็บจาก “บริการ” มิได้เก็บจากสถานบริการ

ประการที่สอง ความหมายของคำว่า “สถานบริการ” หมายถึง สถานที่สำหรับประกอบกิจการในด้านบริการบันเทิง เช่น สถานมหรสพ สนามแข่งม้า ไนท์คลับ คาบาเรต์ ดิสโกเธค สถานอาบน้ำ การกำหนดไว้ไม่ชัดเจนว่า สิ่งที่จะจัดเก็บนั้นเป็นสถานที่หรือเป็นตัวบริการกันแน่ ความหมายที่กำหนดไว้ในสถานบริการอาจจะไม่ครอบคลุมด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวกับบริการนี้ใหม่

ประการที่สาม การจัดเก็บภาษีบางอย่างมีข้อพิพาทไปยังศาลปกครอง เช่น การจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟ มีการโต้แย้งว่า จัดเก็บได้หรือไม่ หากศาลปกครองไม่เห็นด้วยกับการจัดเก็บภาษีสนามกอล์ฟโดยอาศัยข้อความของสถานบริการแล้วจะทำให้ภาษีที่เคยได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากส่วนนี้หายไป ภาษีที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่อง ในส่วนนี้กระทรวงการคลังเห็นว่า เป็นกิจการที่ควรมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตด้วย แต่กฎหมายเดิมครอบคลุมไปไม่ถึง

นอกจากนี้ในเรื่องกิจการที่เกี่ยวกับบริการโทรคมนาคม ขณะนี้ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐสองแห่ง คือ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ปัจจุบันเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ปัจจุบันเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) หน่วยงานทั้งสองดำเนินการอยู่ในสองฐานะ คือ ในฐานะผู้กำกับดูแล กับในฐานะผู้ประกอบการ การดำเนินการในฐานะผู้กำกับดูแลคงไม่สามารถที่จะคงอยู่ต่อไปได้ เนื่องจากจะมีองค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายซึ่งมีผลบังคับใช้แล้ว ในฐานะผู้กำกับดูแลจะได้รับส่วนแบ่งรายได้จากผู้ประกอบการเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานทั้งสอง เมื่อหน่วยงานทั้งสองไม่สามารถที่จะเป็นผู้กำกับดูแลและไม่สามารถที่จะรับส่วนแบ่งรายได้จากผู้ประกอบการนั้นแล้ว ส่วนแบ่งรายได้ดังกล่าวจึงต้องมีที่ไป ซึ่งกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เห็นว่า ควรจะเป็นกระทรวงการคลัง โดยกระทรวงการคลังได้เห็นชอบว่า ควรจัดเก็บส่วนแบ่งรายได้ในรูปภาษีสรรพสามิต เพราะการจัดเก็บภาษีต้องผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่มีการตรวจสอบได้ ตั้งแต่การตรวจสอบโดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ แม้กระทั่งเมื่อมีปัญหาที่ตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ

ประกอบกับภาษีมีสภาพบังคับที่ชัดเจนและใช้บังคับโดยเท่าเทียมกันทุกฝ่าย เหตุที่รายได้เข้าสู่กระทรวงการคลังควรเป็นในรูปแบบของภาษีเนื่องจากเป็นเรื่องที่รัฐต้องการจะโอนรายได้เดิมจากองค์กรของรัฐทั้งสองมาเป็นรายได้ในรูปภาษี เมื่อเป็นรายได้จากการบริการ ภาษีที่ควรจะเป็นก็คือ ภาษีสรรพสามิต อีกประการหนึ่ง คือ การที่องค์กรทั้งสองแปรรูปโดยมีเอกชนเข้ามาถือหุ้น หากไม่ดำเนินการแปลงรายได้ส่วนที่องค์กรทั้งสองได้มาให้เป็นของกระทรวงการคลังในรูปของภาษีสรรพสามิตเสียแต่บัดนี้แล้ว ก็จะทำให้รายได้ที่จะต้องจ่ายให้องค์กรทั้งสอง หากแปรรูปเป็นส่วนหนึ่งของเอกชนแล้ว เอกชนก็จะมีรายได้ตามสัดส่วนของหุ้นที่ตนเองถือจากรายได้ส่วนที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมชำระให้กับองค์กรทั้งสองด้วยเหตุนี้เมื่อได้แปลงมาเป็นภาษีสรรพสามิตเสียแล้ว รายได้ส่วนนั้นถึงแม้องค์กรจะแปรรูปไปเป็นของเอกชนก็จะไม่ตกไปเป็นของเอกชนตามอัตราส่วนที่จะมาถือหุ้นแต่ประการใด

พระราชกำหนดฉบับหลักที่แก้ไข คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ที่จัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับบริการเสียใหม่ อีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ฯ ที่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม โดยมีเหตุผลว่า

การจัดโครงสร้างของภาษีสรรพสามิต ว่าด้วยบริการอันเป็นพื้นฐานในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ควรครอบคลุมและมีความสอดคล้องกันเป็นหมวดเป็นตอน โดยแบ่งการจัดเก็บภาษีบริการเดิมซึ่งมีอยู่ตอนเดียวที่ว่าด้วยสถานบริการ เป็นตอนที่ว่าด้วยกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ตอนที่ว่าด้วยกิจการเสี่ยงโชค ตอนที่ว่าด้วยกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตอนที่ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ และตอนที่ว่าด้วยบริการอื่นๆ สำหรับตอนที่ว่าด้วยกิจการบันเทิงหรือหย่อนใจนั้น ได้กำหนดพิภคที่จัดเก็บภาษีไว้ ๒ ประเภท คือ ไนท์คลับและดิสโกเธค และสถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด สำหรับกิจการเสี่ยงโชคได้กำหนดไว้ในส่วนที่ว่าด้วยสนามแข่งม้าและการออกสลากกินแบ่ง กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สนามกอล์ฟ ตอนที่ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น ได้มีการกำหนดพิภคในการจัดเก็บภาษีในส่วนที่เกี่ยวกับโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์เคลื่อนที่ การแบ่งโครงสร้างภาษีสรรพสามิตออกมาเช่นนี้เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการที่จะทำให้รายได้ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับบริการมีความชัดเจนและเป็นพื้นฐานในการที่จะนำไปสู่การจัดเก็บรายได้ของรัฐซึ่งเป็นพื้นฐานของความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวกับการบันเทิงหรือหย่อนใจเดิมไม่ได้มีการจัดเก็บ ในขณะที่เมื่อมีการจัดเก็บคาดว่าจะมีรายได้ทั้งในส่วนของไนท์คลับ ดิสโกเธคและสถานอาบน้ำหรืออบตัวและนวดประมาณ ๑,๑๐๐ ล้านบาท สำหรับกิจการเสี่ยงโชคเดิมจัดเก็บอยู่แล้วก็จะได้จัดเก็บต่อไป การออกสลากกินแบ่งด้วยเครื่องจะเกี่ยวข้องกับรายได้ของภาษีสรรพสามิตอยู่ประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญของความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ สำหรับกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ขณะนี้จัดเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราร้อยละสิบสำหรับโทรศัพท์เคลื่อนที่ และร้อยละสองสำหรับโทรศัพท์พื้นฐาน โดยจะมีรายได้ในส่วนนี้ ๕,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท รายได้จากภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนด ฯ คือ กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ประมาณ ๑,๑๐๐ ล้านบาท กิจการเสี่ยงโชคประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ๓๐๐ ล้านบาท กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐ ถ้าใช้ฐานรายรับของปี ๒๕๕๕ ประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านบาท ถ้าฐานรายรับของปี ๒๕๕๖ ประมาณ ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท

เมื่อเกิดภาวะวิกฤติด้านเศรษฐกิจมีปัญหาสำคัญ คือ ทุนสำรองระหว่างประเทศหายไปมาก จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างความเชื่อมั่นกลับคืนมา ในขณะเดียวกันความเสียหายจากภาวะวิกฤติทำให้รายได้ทางการคลังหายไป ด้วยเหตุนี้จึงต้องจัดทำงบประมาณขาดดุลตลอดมาจนถึงทุกวันนี้ ประเด็นสำคัญ คือ ทำอย่างไรให้ระบบงบประมาณขาดดุลกลายเป็นงบประมาณสมดุล รัฐบาลวางเป้าหมายที่จะทำให้งบประมาณสมดุลโดยเร็ว ส่วนหนึ่ง คือ การหารายได้เพิ่มขึ้นเพื่อทำให้งบประมาณสมดุลขึ้นมาได้

พระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นการเปลี่ยนระบบการเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อสร้างฐานรายได้ในการจัดเก็บภาษีให้เกิดความชัดเจนแน่นอนเป็นระบบ จึงเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ขณะเดียวกันก็จะทำให้ชาวต่างชาติที่จะเข้ามาติดต่อเข้าใจกฎหมายไทยได้ว่า มีรูปแบบในการจัดเก็บภาษีอย่างไร ความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยจะมีมากขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศที่ต้องกระทำในหลายๆ ด้านพร้อมกัน การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนอกจากเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในการเร่งหารายได้เข้ารัฐแล้ว ยังเป็นการวางรากฐานของโครงสร้างพื้นฐานภาษีสรรพสามิตที่ชัดเจนเพื่อการจัดเก็บภาษีด้านพาณิชย์และบริการ ซึ่งจะเป็นฐานรายได้ที่สำคัญของรัฐอันเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

ภาวะเศรษฐกิจขณะนี้อยู่ในระยะฟื้นตัว เศรษฐกิจยังอยู่ในสภาวะที่จะต้องทำให้ดีขึ้นยังไม่ปกติ ต้องเร่งสร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจให้มากขึ้นทุกๆ ด้าน ด้วยเหตุนี้จึงมีแนวทางในการที่จะทำงบประมาณสมดุลโดยเร็วที่สุด มีแนวทางการลดหนี้สาธารณะ ทำให้ความเชื่อมั่นมีมากขึ้น เมื่อมีความเชื่อมั่นมากขึ้นจะมีการนำเงินเข้ามาลงทุนในประเทศมากขึ้น เป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพภายใน และเมื่อการลงทุนมากขึ้น จะทำให้เกิดการจ้างงานมากขึ้น ส่งผลต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจภายในประเทศ ฉะนั้นยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนในเรื่องของการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในประเด็นการหารายได้จากภาษีสรรพสามิต

๔.๒.๒ กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ชี้แจงสรุปได้ว่า

ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับผู้แทนกระทรวงการคลังเห็นว่า หลักการที่กระทรวงการคลังเสนอเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ ซึ่งตามระบบการพิจารณากฎหมายอย่างเร่งด่วนต้องใช้ระยะเวลาประมาณ ๓ - ๖ เดือนในกฎหมายแต่ละฉบับจึงมีความจำเป็นที่จะต้องตราเป็นพระราชกำหนด กรณีการตราพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ จะต้องกระทำในสมัยประชุมรัฐสภา เนื่องจากเรื่องนี้ได้มีการแสดงความคิดเห็นมาระยะหนึ่ง เงื่อนไขการตราพระราชกำหนด ตามมาตรา ๒๒๐ ซึ่งเป็นเรื่องภาษีที่ต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดินอาจจะมีปัญหา คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้ถ้าแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อจัดการระบบภาษีให้เรียบร้อยได้เร็วที่สุดก็สามารถสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างรวดเร็ว เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงตัดสินใจที่จะดำเนินการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘

๔.๒.๓ กรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้ชี้แจงสรุปได้ว่า

ในส่วนขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ในอดีตเมื่อยังเป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หลังจากรับการตรวจสอบการเงินแผ่นดินรับรองงบดุลแล้ว กระทรวงการคลังจะเรียกให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินระหว่างร้อยละ ๕๕ ถึงร้อยละ ๖๐ ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจจะเพิ่มมากถึงร้อยละ ๘๐ ของกำไรสุทธิเมื่อแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน ต้องเสียภาษีนิติบุคคล และที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นจะกำหนดว่าจะจ่ายเงินปันผลอย่างไร ตามพระราชกำหนด ฯ บริษัทจะต้องนำส่วนแบ่งรายได้ส่งเป็นภาษีสรรพสามิตทุกสิ้นเดือนภายใน ๑๕ วัน แม้จะเป็นบริษัทที่จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนแล้วก็ยังเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่เพราะรัฐบาลยังถือหุ้นร้อยละ ๑๐๐ ถ้ารัฐบาลถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ เมื่อใดก็จะพ้นสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีสองฐานะ คือ (๑) เป็นผู้กำกับตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ และ (๒) เป็นผู้ให้บริการ โดยเข้าไปร่วมกับเอกชนที่มีสัญญาฉบับบริษัท เทเลคอมเอเชีย ฯ และบริษัท ทีที แอนด์ ที ฯ เป็นเรื่องโทรศัพท์พื้นฐาน และกับบริษัท เอไอเอส ฯ เป็นโทรศัพท์เคลื่อนที่ ต่อไปบทบาทจะเปลี่ยนเป็นผู้ให้บริการเพียงอย่างเดียว บริษัทต้องนำส่งรายได้จากสัญญาร่วมการลงทุนร่วมการลงทุนส่งเป็นรายได้ของรัฐ หากเสียเป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งต้องจ่ายทุกเดือนตัวเลขจะใกล้เคียงกัน

๔.๒.๔ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ชี้แจง สรุปได้ว่า

สำหรับการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ปัจจุบันเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ศกนี้ ได้มีเรื่องนำเสนอคณะกรรมการทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการแปลงสภาพของ กสท. ออกเป็น ๒ บริษัท คือ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด กับ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน กสท. มีสัญญาร่วมการลงทุน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชกำหนด ฯ อยู่ ๓ ฉบับ คือ (๑) สัญญาที่ทำอยู่กับบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็สคอมมูนิเคชั่น จำกัด ตั้งแต่ปี ๒๕๓๓ (๒) สัญญาที่ทำกับบริษัท ดิจิตอลโฟน จำกัด ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ และ (๓) สัญญาที่ทำกับ บริษัท ที เอ ออเรนจ์ จำกัด ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕



เดิม กสท. จะนำส่งรายได้เข้ารัฐเมื่อมีการปิดบัญชีงบดุลประจำปีเรียบร้อยแล้ว กระทรวงการคลังจะพิจารณาว่า จะเรียกให้นำส่งเป็นร้อยละของกำไรสุทธิ ตามระบบใหม่ กสท. จะต้องให้บริษัทที่ร่วมการงานกับ กสท. นำส่งภาษีสรรพสามิตและภาษีท้องถิ่นให้รัฐเป็นประจำทุกเดือน บริษัทที่นำส่งภาษีจะมาหักจากผลประโยชน์ตอบแทนที่ให้แก่ กสท. ไม่ได้เป็นการแปรสัญญาแต่อย่างใด เป็นการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตเท่านั้น ส่วนเรื่องการแปรสัญญาเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการแยกต่างหากไม่เกี่ยวข้องกัน

การแปรสัญญา หมายความว่า การที่บริษัทจะคืนสัมปทานให้กับ กสท. แล้วจะไปดำเนินการเอง ซึ่งจะดำเนินกิจการได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจาก กทช. การแปรสัญญาคงเป็นไปตามกฎหมายโทรคมนาคมซึ่งต้องพิจารณาภายหลัง ซึ่งกระทรวงเทคโนโลยี ฯ เป็นผู้ดำเนินการ และ กสท. จะร่วมพิจารณาด้วย ในแง่ภาคเอกชนที่มาร่วมการงาน ร่วมลงทุนกับ กสท. การเสียภาษีสรรพสามิตไม่ทำให้มีภาระเพิ่มขึ้นที่จะผลักภาระนั้นไปให้กับประชาชน

๕. ศาลรัฐธรรมนูญได้เชิญผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งสถาบันดังกล่าวได้ส่งผู้มาชี้แจง ดังนี้

๕.๑ รศ. ดร.ปราณี ทินกร และ ผศ. ดร.ปรภากร อากาศศิลป์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ชี้แจง สรุปได้ว่า

การพิจารณาถึงความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ นั้น จะพิจารณาถึงการเติบโตของประเทศ ศักยภาพในอนาคตของประเทศ และรายได้ของรัฐบาล โดยรวมก็คือ ต้องพิจารณาการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความเชื่อมั่นของนักธุรกิจ การขยายตัวของการส่งออก ภาวะเงินเพื่อเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ การขาดดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน รวมถึงการจ้างงานด้วย สำหรับภาพรวมของเศรษฐกิจ การเติบโตของการส่งออก การบริโภค รายได้ของรัฐตามข้อมูลที่ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้แถลงไว้ ค่อนข้างชัดเจนว่า เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตที่ค่อนข้างดีและรายได้จากภาษีของรัฐเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันรัฐบาลได้แถลงว่า รัฐบาลแก้ไขเศรษฐกิจได้ดีแล้ว และในอนาคตเศรษฐกิจจะโตมากกว่าร้อยละ ๖ ถ้าหน่วยงานของรัฐประเมินว่า ในอนาคตยังมีปัญหา รัฐบาลควรจะต้องชี้แจงความจริงกับประชาชน แต่เห็นว่ายังมีปัญหา เพราะรัฐบาลได้ช้อนการใช้จ่ายหลายอย่างไว้ในเงินนอกงบประมาณ เพราะฉะนั้น ไม่พบว่า รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมเพื่อที่จะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม

ไม่ได้มีส่วนทำให้เศรษฐกิจมีความมั่นคงมากขึ้น เนื่องจากภาษีสรรพสามิตส่วนนี้ได้มาจากส่วนแบ่งรายได้ที่ได้รับอยู่แล้วตามสัญญาสัมปทาน จึงไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบ แต่การเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมจะมีส่วนทำให้บริษัทรายใหม่ไม่สามารถเข้ามาแข่งได้ เพราะบริษัทรายเก่าได้เปรียบเนื่องจากมีฐานลูกค้าอยู่จำนวนมากทำให้มีข้อได้เปรียบเหนือคู่แข่งรายใหม่ ตลาดนี้จะถูกครอบงำโดยผู้ผลิตเพียงไม่กี่ราย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องแปรรูปก็มีโอกาสที่จะถูกครอบงำได้ในระยะยาวประชาชนจะเสียประโยชน์

๕.๒ รศ.ดร.ชวณชัย อัจฉนนท์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ชี้แจง สรุปได้ว่า

จากการที่ได้ศึกษาพระราชกำหนด ฯ ตั้งแต่ ตอนที่ ๕ ถึง ตอนที่ ๑๒ ทั้งหมดแล้ว ไม่มีตอนใดเข้าข้างว่าจะทำให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพราะประเทศไม่อยู่ในภาวะของสงครามหรือในสถานการณ์ที่วุ่นวาย ถ้าไม่กระทำการตามพระราชกำหนดแล้ว จะทำให้เกิดภัยพิบัติทางเศรษฐกิจ เกิดการขาดแคลนหรือเกิดผลเสียต่อประชาชน การตราพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ควรนำมาใช้เฉพาะกรณีที่ต้องจำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติม ประเด็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในความหมายของนักเศรษฐศาสตร์ คงจะหมายความว่า

- (๑) มีงบประมาณขาดดุลไม่เกินร้อยละ ๖ ถึง ๗ ของรายได้มวลรวมประชาชาติ
- (๒) อัตรารายได้เพื่อไม่ควรร้อยละ ๑๐
- (๓) อัตรากาเรือบโตทางเศรษฐกิจจะต้องมากกว่าร้อยละ ๔.๕ โดยหักเงินเฟ้อเพื่อให้เป็นอัตรากาเรือบโตที่แท้จริง
- (๔) การขาดดุลชำระเงินจะต้องไม่เกินร้อยละ ๕
- (๕) หนี้ของรัฐบาลจะต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕
- (๖) หนี้เปรียบเทียบกับกาเรส่งออกต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ หรือ ๒๕

จึงเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดแต่ควรตราเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อให้มีการตรวจสอบและประชาพิจารณ์ อันจะเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือแก่รัฐบาลมากขึ้น

๕.๓ ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้ชี้แจง สรุปได้ว่า

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจภายใต้เป้าหมายทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปจะมีสี่กรอบที่ผู้ดำเนินนโยบายจะพึงกระทำ คือ

เป้าหมายที่ ๑ เพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ปกติประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้เศรษฐกิจโตประมาณร้อยละ ๕ ขึ้นไป

เป้าหมายที่ ๒ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนทุกกลุ่มในประเทศ ให้ผู้ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมีโอกาสเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ด้วยความเป็นธรรม

เป้าหมายที่ ๓ เพื่อให้เกิดเสรีในทางเศรษฐกิจ คือ ทำให้เกิดการแข่งขันกันได้อย่างเสรี สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กฎ ระเบียบต่าง ๆ ได้โดยไม่มีข้อจำกัดมากนัก

เป้าหมายที่ ๔ เพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ คือ เศรษฐกิจไม่ปรับตัวเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงมากนักในเรื่องของเสถียรภาพภายในประเทศและเสถียรภาพภายนอกประเทศ

เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวแล้วแต่ความมั่นคงของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจภายในประเทศยังไม่มีสัญญาณที่ชัดเจน กล่าวคือ รัฐบาลต้องใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเพื่อประคับประคองภาวะเศรษฐกิจ ในปี ๒๕๕๕ โดยใช้นโยบายกองทุนหมู่บ้าน การพักชำระหนี้เกษตรกร ธนาคารประชาชน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และให้ธนาคารของรัฐปล่อยสินเชื่อให้กับภาคธุรกิจ รัฐบาลใช้เงินในการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศโดยกระจายเงินไปสู่ประชาชน ประชาชนมีเงินใช้จ่าย ประกอบกับรัฐบาลใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำ ภาคธุรกิจสามารถใช้อัตราดอกเบี้ยต่ำกระตุ้นให้มีการซื้อสินค้า ประชาชนจึงมีการบริโภคมาก แต่ภาคธุรกิจไม่มีการลงทุนมาก ดัชนีการลงทุนของธนาคารแห่งประเทศไทย เดือนมกราคม ๒๕๕๖ อยู่ที่ร้อยละ ๕๒ ซึ่งถ้าภาวะเศรษฐกิจปกติดัชนีการลงทุนของภาคเอกชนจะอยู่ที่ร้อยละ ๕๕ - ๑๐๐ ตัวเลขการใช้กำลังการผลิตของธนาคารแห่งประเทศไทย ปี ๒๕๕๓ ๒๕๕๔ ที่เศรษฐกิจไทยมีปัญหา กำลังการผลิตอยู่ที่ร้อยละ ๕๕ ของกำลังการผลิตเต็มร้อยละ เดือนมกราคม ๒๕๕๖ กำลังการผลิตอยู่ที่ร้อยละ ๖๓ ยังต่ำกว่าเกณฑ์ปกติคือประมาณร้อยละ ๗๐ ภาคธนาคารยังไม่มั่นใจในการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจ ยังไม่ปล่อยสินเชื่อด้วยความมั่นใจ ทำให้อัตราดอกเบี้ยต่ำ ภาพที่เกิดขึ้น คือ เศรษฐกิจฟื้นตัวแล้ว แต่เป็นการฟื้นตัวอยู่ครั้งเดียว คือ ฟื้นตัวโดยภาครัฐบาลยังต้องกระตุ้นให้เศรษฐกิจฟื้นตัวโดยใช้อัตราดอกเบี้ยต่ำ เศรษฐกิจไทยยังไม่มี ความมั่นคงของการฟื้นตัว รัฐบาลยังต้องใช้นโยบายขาดดุลงบประมาณเป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป เมื่อรัฐบาลกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ธนาคารประชาชน หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ความสำเร็จของมาตรการนั้นเห็นไม่ชัด ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการเสริมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจต่อ โดยรัฐบาลมีแนวนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน บ้านเอื้ออาทรและการนำเงินบำเหน็จบำนาญของข้าราชการมาเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ตรึงภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ ๗ หากเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวอย่างยั่งยืนแล้วเชื่อว่ารัฐบาล

ไม่จำเป็นต้องมากระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ขณะนี้ภาคเอกชนยังไม่พร้อมจะเข้ามาลงทุน รัฐบาลจึงต้องทำหน้าที่ในการกระตุ้นเศรษฐกิจต่อ ปัจจุบันธนาคารยังไม่มี ความมั่นใจในการปล่อยสินเชื่อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ สภาพคล่องจึงล้นระบบประมาณ ๕ - ๖ แสนล้านบาทมาตั้งแต่เมื่อ ๒ - ๓ ปีที่แล้ว ฉะนั้นเศรษฐกิจไทยยังไม่มี ความมั่นคงในการฟื้นตัว เศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัวทั้งระบบเศรษฐกิจในทุกภาคธุรกิจ มีการฟื้นตัวเพียงบางส่วน เศรษฐกิจโลกยังไม่ฟื้นตัวอย่างชัดเจน โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น ความเสี่ยงของเศรษฐกิจไทยยังคงมีอยู่ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

เศรษฐกิจภายในประเทศ รัฐบาลยังต้องกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป เอกชนยังไม่กล้าเข้ามาลงทุน ธนาคารยังมีปัญหาความเสี่ยง ส่วนเศรษฐกิจภายนอกประเทศ การส่งออกไม่แน่นอน การฟื้นตัวของเศรษฐกิจภายในประเทศภาคเอกชนจะค่อยๆ ปรับตัวดีขึ้น สัญญาณที่เห็นได้ คือ ธนาคารเริ่มปล่อยสินเชื่อ เศรษฐกิจไทยภายในประเทศน่าจะลดความเสี่ยงลงได้ภายในปี ๒ ปี หรือ ๓ ปี โดยค่อยๆ มีความมั่นคงในการฟื้นตัว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คาดว่าเศรษฐกิจไทยจะโต ร้อยละ ๕ ขึ้นไปหลังปี ๒๕๕๗ รัฐบาลก็มีความมั่นใจอย่างนั้นตอนนี้ประเทศไทยยังไม่มี ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แต่มีแนวโน้มจะปรับตัวไปในทิศทางที่ดีขึ้นในอนาคต ความเสี่ยงในต่างประเทศ คือ การส่งออก หลายฝ่ายเห็นว่า เศรษฐกิจสหรัฐ เศรษฐกิจยุโรป เศรษฐกิจญี่ปุ่น น่าจะทยอยปรับตัวดีขึ้น ในปี ๒๕๕๗ ๒๕๕๘ และการส่งออกของไทยน่าจะขยายตัวได้ร้อยละ ๕ - ๖ ภาควิชาการ ภาครัฐบาล ภาคราชการ คาดว่าเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๕๗ จะเริ่มปรับตัวดีขึ้น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจไทยจะเริ่มดีขึ้น เริ่มคลี่คลายปัญหาไปเรื่อยๆ เป็นลำดับโดยสรุป เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวแล้ว แต่ยังไม่แสดงถึงความมั่นคงในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

๖. ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ ส่งความเห็นเรื่องการเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือขอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาส่งนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคไปชี้แจง ความเห็นเรื่อง พระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตสองฉบับ แต่สภาที่ปรึกษาฯ ขอส่งความเห็นเรื่องดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบแทนการชี้แจง สรุปได้ว่า

๖.๑ การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมยังไม่ใช้ความจำเป็นเร่งด่วน สามารถดำเนินการในรูปของการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวิธีการปกติได้

๖.๒ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม เป็นการขัดต่อลักษณะทั่วไปของภาษีสรรพสามิต เนื่องจากโดยทั่วไปสินค้าที่จะจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ได้แก่ สินค้าบริโภคที่อาจก่อผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี สินค้าหรือบริการที่มีลักษณะฟุ่มเฟือย เป็นต้น แต่กิจการโทรคมนาคมเป็นสินค้าและบริการที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน

๖.๓ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตถือเป็นการแปรสัญญากิจการโทรคมนาคมโดยปริยาย เพราะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญของสัญญา

๖.๔ การตราพระราชกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยกระทรวงการคลังแทนการจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้รัฐ เป็นการโอนอำนาจการกำกับดูแลที่สำคัญของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ให้ไปอยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาจไปลดรอนอำนาจของ กทช. เกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

๖.๕ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมจะมีผลกระทบในวงกว้าง แม้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจะเป็นการทั่วไป แต่แท้จริงแล้วเป็นเพียงการจัดเก็บจากผู้ประกอบการรายใหม่เท่านั้น ในระยะต่อไป หากมีการขึ้นภาษีสรรพสามิตก็จะทำให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่เสียเปรียบ ทำให้ตลาดโทรคมนาคมขาดการแข่งขัน คุณภาพมีแนวโน้มจะลดลง ค่าบริการโดยรวมจะเพิ่มสูงขึ้น และภาษีบางส่วนจะถูกผลักให้แก่ผู้บริโภค ผู้ใช้บริการจะเป็นผู้รับภาระในอนาคต ดังนั้น การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจึงไม่เหมาะที่จะใช้จัดเก็บกับบริการโทรคมนาคม

๖.๖ รัฐบาลพึงยึดหลักโปร่งใสและยึดถือผลประโยชน์ของรัฐในระยะยาวตามสัญญาร่วมการทำงาน และรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคทั้งปัจจุบันและอนาคตควบคู่กับการสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันของผู้ประกอบการทั้งรายเก่าและรายใหม่ การใช้มาตรการภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม ไม่น่าจะชดเชยผลประโยชน์ที่รัฐพึงจะได้รับตามสัญญาเดิม นอกจากนี้ ในการโอนผลประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจพึงได้รับจากเอกชนคู่สัญญาก่อนการแปรรูปไปยังกระทรวงการคลังโดยตรง รัฐบาลควรที่จะพิจารณาโอนส่วนแบ่งรายได้ไปพร้อมกับการโอนทรัพย์สินตามสัญญาร่วมการทำงานไปพร้อมกัน

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๒๐ บัญญัติว่า

มาตรา ๓ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๑๘ “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ”

มาตรา ๒๑๕ “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๔ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

มาตรา ๒๒๐ “ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงการตราพระราชกำหนดไว้ตามมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๒๐ ซึ่งอยู่ในหมวด ๗ คณะรัฐมนตรี แล้วเห็นว่า เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า สำหรับการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ โดยกำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีไว้สองประการ ประกอบกัน กล่าวคือ ประการแรก ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ ต้องกระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และประการที่สอง ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง คือ ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดขึ้นแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดนั้น โดยศาลรัฐธรรมนูญและรัฐสภา เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักเกณฑ์และผลของการตรวจสอบไว้ต่างกันเป็นสองขั้นตอน คือ

การตรวจสอบโดยรัฐสภา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดอย่างกว้างขวาง เช่นเดียวกับรัฐสภา โดยไม่อาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ที่ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ด้วย กรณีเช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น” นอกจากนี้ การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ต่างจากการวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีอื่น โดยจะต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดในการวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคสี่ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

การตรวจสอบพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการดำเนินการในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยการตราพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทต่าง ๆ



รวมทั้งกิจการโทรคมนาคมจะมีความเหมาะสมหรือไม่ เป็นเรื่องการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม และมาตรา ๑๘๒ ที่บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไว้หลายประการ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนดและให้รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบตามวิธีการดังกล่าวข้างต้นย่อมเป็นไปตามหลักการคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและเป็นไปตามหลักการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ บัญญัติไว้ ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ มิได้เป็นการยืนยันความถูกต้องเหมาะสมในการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับแต่อย่างใด

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนด คือ โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้ประเภทการประกอบกิจการด้านบริการในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่อาจตอบสนองการบริหารจัดการด้านการคลังของรัฐในส่วนรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรกำหนดให้บริการบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วย จึงจำเป็นต้องขยายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับการประกอบกิจการด้านบริการโดยกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนด คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการด้านบริการบางประเภทต้องเสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการไม่อาจกำหนดสถานบริการได้แน่นอน แต่บทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ในการพิจารณาว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประเทศไทย ได้ประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง อันเป็นผลมาจากวิกฤติการณ์ทางการเงินเมื่อปี ๒๕๔๐ เป็นผลให้ประเทศไทยต้องดำเนินมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศเรื่อยมา แม้ในปัจจุบันเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวแล้ว แต่ความมั่นคงของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจภายในประเทศยังไม่มีสัญญาณที่ชัดเจน กล่าวคือ รัฐบาลต้องใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง เพื่อประคับประคองภาวะเศรษฐกิจ ในปี ๒๕๔๕ โดยใช้นโยบายหลายประการ เช่น นโยบายขาดดุลงบประมาณเป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจ เป็นต้น ฉะนั้น เมื่อเศรษฐกิจไทยยังไม่มี ความมั่นคงในการฟื้นตัวในทุกภาคธุรกิจ และโดยที่ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศมีอยู่หลายระดับทั้งในยามที่ประเทศอยู่ในภาวะปกติหรือภาวะวิกฤติ อีกทั้งมาตรการทางเศรษฐกิจที่นำมาใช้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ก็ทำได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นว่าจะเลือกดำเนินการอย่างไร

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว ปรากฏว่า เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญเพื่อการปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตบางส่วน กล่าวคือ พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดลักษณะสินค้าและบริการรวมถึงอัตราภาษีสรรพสามิต โดยได้กำหนดลักษณะสินค้าและบริการ รวมถึงอัตราภาษีสรรพสามิต เป็น ๕ ตอน ประกอบด้วย สินค้า ๘ ตอน และบริการ ๑ ตอน การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับบริการ แต่เดิมที่จัดเก็บรวมอยู่ในตอนเดียว คือ ตอนที่ ๕ สถานบริการ ซึ่งมีความเข้าใจไม่ตรงกันว่า จะเป็นการจัดเก็บภาษีจากสถานที่ หรือจัดเก็บภาษีจากบริการ จึงไม่สะท้อนการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่ประสงค์จะเก็บจากบริการ ประกอบกับการกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจาก “สินค้า” ได้กำหนดไว้ อย่างเป็นหมวดหมู่สอดคล้องอย่างเป็นระบบ จึงสมควรแก้ไขการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจาก “บริการ” ให้เป็นหมวดหมู่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบเช่นเดียวกัน คือ ตอนที่ ๕ กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ ตอนที่ ๑๐ กิจการเสี่ยงโชค ตอนที่ ๑๑ กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตอนที่ ๑๒ กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ และตอนที่ ๑๓ บริการอื่นๆ นอกจากตอนที่ ๕ ถึง ตอนที่ ๑๒ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

เมื่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศยังไม่มี ความมั่นคงดังได้กล่าวข้างต้น และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีบทบัญญัติในการปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตอันเป็นเครื่องมือในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการบริการบางประเภท คือ กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ซึ่งการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการดังกล่าว ย่อมส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ทางภาษีของรัฐอันจะส่งผลให้งบประมาณในการบริหารประเทศได้มากขึ้นและเร็วขึ้น อันจะส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐเพิ่มขึ้นมีส่วนลดการขาดดุลทางการคลังของภาครัฐ ทำให้รัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณสมดุลได้เร็วขึ้น และมีผลให้ภาระหนี้สาธารณะลดลง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุน อันจะส่งผลดีต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนจากต่างประเทศ และส่งผลในทางบวกต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงถือได้ว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกฎหมายที่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกันกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ในส่วนของบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” จึงเป็นการตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศเช่นเดียวกัน

ดังนั้น ด้วยเหตุผลที่ได้พิจารณาข้างต้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๘ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายปรีชา เถลิมวณิชย์ นายผัน จันทรปาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช และนายอุระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๖ คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอมร รักษาสัตย์ เห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖

และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เพราะโดยหลักการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตย นั้น การตรากฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ การตราพระราชกำหนดโดยคณะรัฐมนตรีจึงเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในกรณียกเว้น ซึ่งรัฐสภาไม่สามารถแก้ไขเพื่อความในพระราชกำหนดได้ ทำได้แต่เพียงอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้น หากเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนดได้มากเกินไป จะมีผลทำให้การดูแลและคานอำนาจในการตรากฎหมายระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาเสียไปและไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ประกอบกับสาระสำคัญของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่างๆ เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสียงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นกิจการที่ไม่มี ความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชน แต่เป็นการจัดเก็บภาษีเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคในบริการนั้นน้อยลง กิจการในพระราชกำหนดเกือบทั้งหมดเป็นกิจการฟุ่มเฟือยไม่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชน เช่น สถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด สนามกอล์ฟ ในท์คลับ สนามแข่งม้า เป็นต้น คนใช้บริการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตจึงมีจำนวนน้อย รายได้จากการเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดจึงมีไม่มากนัก สำหรับกิจการโทรคมนาคมที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ แม้ไม่มีการตราพระราชกำหนด ๑ รัฐก็มีรายได้จากสัญญาสัมปทานอยู่แล้ว การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมไม่ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด อีกทั้งกิจการโทรคมนาคมเป็นสาธารณูปโภคสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดวิธีการจัดการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และยังไม่ถึงกำหนดเวลาที่จะต้องเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมตามที่ได้ทำข้อตกลงไว้กับองค์การการค้าโลก ในปี ๒๕๔๕ ดังนั้น ในกรณีนี้ หากจะตราเป็นพระราชบัญญัติจะทำให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องนี้ได้อย่างรอบคอบ และเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวงกว้างด้วย เมื่อพิจารณาสาระสำคัญและเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ และคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี ประกอบกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศตามรายงานจากหน่วยงานต่างๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย แล้ว เห็นว่าสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะที่ยตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ไม่ได้ประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจหรือมีความจำเป็นที่จะต้องจัดเก็บรายได้โดยเร่งด่วนเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ของประเทศ ทั้งอีกเพียง ๗ วัน ก็จะเปิดประชุมรัฐสภาสมัยสามัญทั่วไป ซึ่งรัฐสภาสามารถจะพิจารณาตรากฎหมายตามปกติได้แล้ว จึงไม่เข้าเงื่อนไขในการที่จะตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๔ คน ได้ลงมติเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคสี่ ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ปรากฏว่า คะแนนเสียงของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง มีจำนวน ๖ คน ซึ่งไม่ถึงสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๕ วรรคสี่ ดังนั้น จึงถือว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้ว

นายกระมล ทองธรรมชาติ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายผัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ